

Pravosudni sistem

Moć suda - koji ne poseduje ni kesu ni mač - na kraju se zasniva na suštinskom poverenju javnosti u njegove moralne sankcije.

Feliks Frankfurter

Nezavisno, nepristrasno i obavešteno pravosuđe ima centralno mesto u ostvarenju pravedne, poštene, otvorene i odgovorne vlade.¹ Uistinu, pravosuđe mora biti nezavisno od izvršne vlasti kako bi izvršilo svoju ustavom predviđenu ulogu praćenja akcija koje preduzmu vlada i javni službenici i kako bi ocenilo da li oni poštuju standarde koje je postavio ustav i zakone koje je donela zakonodavna vlast. U novim demokratijama ono ima i dodatni zadatak da prati da li su propisi koje donose neiskusni parlament i vlada u skladu sa ustavom i zakonima.²

Nezavisnost štiti pravosudne institucije od izvršne i zakonodavne vlasti. Pošto je tako, ona je u samom srcu principa podele vlasti. Druge grane vlasti su odgovorne narodu, ali sudstvo - i samo ono - odgovorno je visokim vrednostima i standardima sudijske čestitosti.

Koncepti nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa u demokratskom sistemu pojačavaju jedan drugog. Sudska nezavisnost je u vezi sa sudstvom kao institucijom. Ona nije osmišljena radi koristi pojedinačnih sudija, pa čak ni radi sudija kao grupe. Ona postoji da bi štitila narod.

Odgovornost pravosuđa ne postoji u nekom vakuumu. Sudije moraju da rade na osnovu propisanih pravila i u skladu sa svojom zakletvom, koja ne ostavlja mogućnost da mogu da rade šta god požele. Ali kako postići da sudije budu odgovorne a da se ne potkopa suština koncepta sudijske nezavisnosti?

Pojedine sudije postaju odgovorne zahvaljujući posebnom načinu na koji vrše sudsku vlast i okruženju u kojem rade:

- sudije sude javno;³
- njihove odluke podležu proverbi po žalbi;
- oni podležu sudskom nadzoru;
- oni su zakonom obavezni da obrazlože svoje odluke i da ih objave;
- oni podležu oceni na osnovu propisa protiv predrasuda;
- oni podležu ispitivanju od strane zakonodavnih organa;
- oni podležu kritici medija;⁴
- oni podležu razrešenju od strane parlamenta (odnosno Višeg sudijskog saveta);⁵
- oni su odgovorni prema svojim kolegama.

Doskoro je bilo ravno jeresi pokrenuti pitanje odgovornosti pravosuđa. U najboljem slučaju ono je bilo posmatrano kroz prizmu legitimnosti postupka izbora sudija. Većina onih koji pripadaju anglosaksonskoj tradiciji ima odbojnost prema samom pomenu toga da sudije obavljaju javnu službu

Sudije optužene za korupciju

Albanski ministar pravde je objavio da je Visoki savet pravosuđa te zemlje u poslednje tri godine otpustio 70 sudija zbog korupcije i nestručnosti. Poslednja otpuštanja su se dogodila 4. marta, kada je troje sudija otpušteno i lišeno imuniteta zbog oslobađanja silovatelja od optužbi...

Radio Slobodna Evropa, 8. mart 2000.

¹ Videti službeno saopštenje sa sastanka ministara pravosuđa Komonvelta (Commonwealth Law Minister Meeting), Mauricijus, 1993. godine. Za ovo poglavlje je bilo značajno to što je autor knjige prisustvovao završnom susretu sudija višeg ranga iz zemalja common law sistema, koji je održan u Beču, aprila 2000. Sudije su formirale među sobom vodeće grupe za sudijski integritet i odlučile da razviju povezane nacionalne strategije za sudijski integritet, kao i da razmenjuju informacije o dešavanjima u vezi sa tim. Sastanak su zajedno organizovali Centar za prevenciju međunarodnog kriminala Ujedinjenih nacija i Transparency International.

² Za rasprave o ulozi sudova u Brazilu videti: *Brazil: Judicial Institutions at a Crossroads*, autor Luyi Guilherme Migloria, *Economic Reform Today*, No. 4, 1993.

³ U vanrednim situacijama je nekad neophodno da postoji "sudstvo bez lica", kada se čuva identitet sudije radi zaštite od odmazde (npr. odmazde kolumbijskih trgovaca drogom).

⁴ Neke kritike se upućuju na osnovu netačnih informacija i često ostaju bez odgovora, jer sudije nemaju običaj da ulaze u javne sporove; ponekad su kritike izazvane time što sudije ne objasne razloge za donošenje odluke dovoljno jasno.

⁵ Razrešenje sudija je povezano sa konceptom nezavisnosti, što je pomenuto u delu koji govori o sigurnosti položaja.

Venecuelanski put do pravde: Isterano na stotine sudija

KARAKAS - Sudstvo u Venecueli je tako ozloglašeno zbog korupcije da istraživanja pokazuju da bi većina građana želela da ga baci u staro gvožđe i izgradi potpuno novo.

Predsednik Hugo Čavez (Hugo Chavez), vatreni populist, izabrao je manje drastičan put, ali put koji svejedno nosi dramatičnu poruku.

U sedmomesečnoj kampanji odstranjivanja "kancera korupcije" iz sudstva, Čavezova vlada je suspendovala ili otpustila 400 od ukupno 1394 sudije koliko ih ima u zemlji. Mnogo njih još uvek može da prođe na sličan način. Pospremanje sudstva donelo je pozitivan odgovor javnosti, postavši jedna od najpopularnijih mera koje je preduzeo Čavez, vođa vojnog puča, koji se založio za "mirnu revoluciju" u toj zemlji poznatoj po proizvodnji nafte.

Stručnjaci kažu da vlasti tek treba da prevale dug put. Vlast je uklonila veliki broj sudija, ali još nije pokazala volju da obezbedi sudstvu dovoljno novca i autonomije koji bi ga učinili nezavisnim.

Čak je i ugledni profesor prava, koji je pomogao u pročišćenju sudstva, priznao da naponi možda na kraju neće uroditi plodom. "Ono što radimo može da nestane kao pesak kad prođe kroz prste", rekao je Rene Molina Galicia, generalni inspektor tribunala.

Molina je rekao da je Venecueli očajnički potreban veći broj sudova, jednaka pravda za bogate i siromašne, efikasan sistem javnih pravobranilaca, udvostručavanje sudijskih plata na iznos od 6000 dolara po mesecu i zatvaranje večernjih škola za pravnike koje su stvorile prezasícenost tržišta advokatskim uslugama.

Kriza zakona i reda postaje još primetnija. Besni građani su linčovali optužene ubice, silovatelje i kradljivce automobila pre otprilike nedelju dana. Policija beleži prosečno 21 ubistvo dnevno, što se može porediti sa gubicima koje donosi rat. Krađa vozila se dešava svakih 10 minuta...

Venecuelanski sudovi su se naglo pogoršali u vreme prelaska sa vojne diktature na demokratski sistem krajem 50-ih...

Tim Johnson, Miami Herald, 1. maj 2000.

jer im se čini da je taj koncept u suprotnosti sa dužnošću sudija da štite slabe i marginalizovane. U najgorem slučaju, odgovornost se pominje u vezi sa davanjem prava izvršnoj vlasti da se upliće u sferu sudstva na način koji može doneti samo štete.⁶

Sve više se smatra da je odgovornost (ali ne ona koja se obezbeđuje ubacivanjem glasačkih listića) veoma daleko od toga da narušava nezavisnost. Činjenica da sudija može da bude pozvan na odgovornost pojačava integritet sudskog procesa i pomaže da se sudska vlast zaštiti od onih koji bi je povredili.

Ali čak i kada su pravila sudijskog postupanja jasno izražena i prihvaćena, da li se ona i primenjuju? Ako je odgovor negativan, moglo bi se pomisliti da nema rizika da sudija odstupi od njih. Ostaje pitanje kako primeniti pravila.

- Nije namera da se više ovlašćenja da izvršnoj vlasti, čije odluke sudovi ocenjuju, niti zakonodavnoj vlasti, jer bi to značilo da se sudovi uvlače u političke igre. Postavljenje od strane izabranih predstavnika naroda može da potcrta da su sudije višeg ranga opunomoćene od strane naroda i da ih narod može i opozvati.
- Isto tako, potreban je oprez u vezi sa odgovornošću koju sudije imaju prema rukovodiocu pravosuđa u zemlji (npr. predsednik Vrhovnog suda). Rukovodilac pravosuđa u Hong Kongu je uklonio sa položaja sudiju samo zato što je njegova odluka u kojoj je ukazano da čak i rukovodilac pravosuđa mora da se povinuje zakonu bila suprotna odluci najvišeg suda te zemlje.
- Pritisak od strane kolega je bitan, kao uostalom i nezavisnost od kolega u sudskom kolegijumu. U apelacionom sudu, na primer, svaki sudija treba da bude sposoban da takvu nezavisnost održi.
- Potrebno je da se u procesima protiv sudija optuženih za neprimereno vladanje primenjuju poštene procedure.
- Potrebno je da postoji sistem za razlikovanje ozbiljnih grešaka u radu (koje mogu da prouzrokuju uklanjanje sa položaja) od manjih (kao što su, na primer, nedostatak osećaja, potreba za savetovanjem, nedovoljno razumevanje), za koje pre treba dati tihu opomenu nego javni ukor.

Pravosuđe - neke osetljivije tačke

Prvi pokazatelj da korupcija postaje nekontrolisana je nefunkcionalan sudski sistem. Stoga je vladavina prava apsolutno neophodna. Istraživanja u mnogim zemljama pokazuju da javnost smatra svoje sudije beznadežno korumpiranim. U Ukrajini je, na primer, rečeno da se čak 70 posto sudskih odluka ne sprovodi.⁷

Ovom opasnom stanju doprinose i advokati, koji traže mito navodno za sudije, ali ga sami zadržavaju, kao i službenici suda, koji "zagube" predmet, pa zahtevaju novac da bi ga pronašli, ili zadržavaju položenu kauciju dok se ne plati mito. Dakle, sudstvo može biti ranjivo i zato što oni koji su oko njega ne ispunjavaju svoje dužnosti.

Brojni su i raznovrsni načini na koje izvršna vlast pokušava da utiče na pravosuđe. Neki su jedva primetni, kao što su dodela odlikovanja ili napredovanje u hijerarhiji povodom državnih praznika. Od nekih uticaja je nemoguće odbraniti se, dok su drugi, poput davanja kuća, automobila i privilegija deci sudija, veoma očigledni.

Možda je najočiglednija zloupotreba izvršne vlasti praksa da nameštenja u sudu dobije što više njenih pristalica ili simpatizera. Proces imenovanja zato predstavlja kritičnu tačku, iako su se neke

⁶ Na primer, u Gruziji, gde je postojao problem nekvalifikovanosti sudija, sudije nižeg ranga su bile podvrgnute pismenim ispitivanjima i oko dve trećine onih koji nisu bili kompetentni je udaljeno iz službe (Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, *Governance Matters: From Measurement to Action in Finance and Development*, jun 2000, Vol. 37 No. 2). Ovakav primer može da bude delotvoran na kraće staze, ali je stepen uplitanja izvršne vlasti bio takav da je neizbežno bacio senku sumnje na sudstvo i izazvao podozrenje javnosti da je ono nezavisno i samim tim sposobno da održava vladavinu prava.

⁷ *Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook*, koju je pripremio Parlamentarni centar iz Kanade u saradnji sa EDI, koji radi u okviru Svetske banke, i sa agencijom CIDA, str. 44.

vlade uverile u to da njihove sopstvene pristalice umnogome počinju nezavisno da misle čim zauzmu visok položaj.

Da bi se borila protiv nezavisnosti sudstva, izvršna vlast može da manipuliše dodeljivanjem predmeta u rad, možda preko popustljivog rukovodioca pravosuđa (*Chief Justice*), da bi odredila koji će sudija voditi slučaj značajan za vladu. Zato je od suštinskog značaja da raspodela predmeta ne bude zadatak vladinog službenika, već da to rade sudije između sebe i da oni i rukovodilac pravosuđa imaju puno međusobno poverenje.

Kada neki sudija izgubi naklonost vlasti, čitav niz različitih smicalica može da se koristi da bi bio kažnjen. Sudija može biti poslat na službu u udaljene krajeve zemlje. Ukidaju mu se beneficije kao što su kola i kućna posluga. I druge pogodnosti koje sudije uživaju mogu da im se uskrate da bi se još više srušio ugled sudija u očima javnosti i da bi se njihov već težak položaj učinio još težim. Ponekad se sprovodi i javna kampanja sa ciljem da podrije ugled pravosuđa (ili pojedinih njegovih članova) u javnosti. Takva borba može da ima za cilj kritiku sudija ili tvrdnju da je njihovo imenovanje bilo greška. U tim slučajevima sudije nisu u položaju da mogu da se brane a da pri tom neizbežno ne kompromituju sebe i svoju sudijsku funkciju. Da bi se ovo svelo na minimum, odgovornost za pitanja sudske administracije, uključujući budžet i nameštenja, treba da bude u rukama samih sudija, a ne prepuštena vladi ili državnim službenicima.

Kada dođe do javnih napada (a oni se dešavaju i u dobro učvršćenim demokratijama i u novonastalim), sudije se ne smeju ponašati, niti smeju sebe posmatrati, kao da su iznad kritike javnosti. Oni ne mogu da tvrde da su garanti prava na slobodu govora a da istovremeno napadaju svoje kritičare. Oni ne treba da sprečavaju raspravu u javnosti o problemima koji se javljaju unutar pravosuđa, kao što je to bio slučaj u nekim zemljama kada je pokretano pitanje korupcije u pravosuđu.⁸

U Izraelu, predsednik Vrhovnog suda je išao tako daleko da je izdao obavezno uputstvo sudijama kojim se tražilo da sudije na kritike ne odgovaraju pojedinačno, već da svi odgovori moraju da idu preko njegove kancelarije kako bi on mogao da ih filtrira. On je rekao da branioci slobode govora imaju i odgovornost da budu dosledni. "Ukoliko mi kao sud kažemo da je kritika dobra za vladu, ona je dobra i za nas. Mi treba da budemo otvoreniji za kritike od drugih."⁹

Previše kritike može da naškodi, posebno onim sudijama koji daju sve od sebe u teškim i opasnim situacijama. Kritika treba da bude uzdržana, poštena i umerena. To naročito važi za političare koji treba da se čuvaju davanja izjava o slučajevima koji se nalaze pred sudom i ne treba da zloupotrebljavaju svoj parlamentarni imunitet napadajući pojedine sudije ili komentarišući njihove postupke pri vođenju pojedinačnih slučajeva.

Ministar pravde (*Chief Law Officer*) treba da shvati da mu je dužnost da brani članove pravosuđa od neumerenih i destruktivnih kritika kolega i vlade. Predsednik Vrhovnog suda (*Head of Judiciary*) igra takođe važnu ulogu kada daje izjave u ime svih sudija u onim retkim slučajevima kada se mora zauzeti zajedničko stanovište.¹⁰

Na nižem nivou sudskih struktura moguće je različitim načinima korupcije poremetiti pravosudni sistem. Može se, na primer, uticati na istražne radnje i na odluke u vezi sa pokretanjem krivičnog postupka pre nego što slučaj i dođe na sud. Moguće je vršiti uticaj na sudske činovnike da zagube sudska dokumenta, odlažu postupanje po pojedinim slučajevima ili ih daju u rad korumpiranim sudijama. Zatim, mogu se potkupljivati sudije (koje su često loše plaćene ili su prijemčive na obećanja u vezi sa verovatnim napredovanjem) ili podmičivati advokati protivničke strane da deluju suprotno interesima svojih klijenata. Revizija postupanja sa sudskim spisima i uvođenje modernih metoda za praćenje predmeta može mnogo da doprinese eliminisanju većeg dela "sitne" korupcije koja muči niže sudove u mnogim zemljama.¹¹

Borba protiv ovakve korupcije zahteva akciju na nekoliko frontova. Oni koji su odgovorni za istragu i sudske gonjenje moraju da nametnu visoke standarde svojim potčinjenima; službenici suda moraju biti odgovorni sudijama za

Mrlja na sudijskoj etici

Ukoliko postoji deo savezne vlasti koji zasluhuje da bude izolovan od lobiranja, to je sudstvo. Poslednjih decenija je nastao sistem koji sigurno ne zavređuje pohvale, u kojem sudije, navodno proširujući znanja o pojedinim pitanjima, posećuju skupe "seminare" u turističkim centrima, čije troškove pokriva grupu sa jakim konzervativnim ubeđenjima. Na seminarima se kombinuje atmosfera odmora sa jednostranim prezentacijama ekoloških i drugih zakona. Novi izveštaj ekološke grupe *Community Rights Counsel* dokumentuje iznenađujući zamah napora da se sudstvo napije, najede i indoktrinira, i preteranu spremnost sudstva da pristane na to.

Washington Post, 28. jul 2000.

⁸ Na primer, u Bangladešu. TI Bangladeša je sprovela istraživanje koje je pokazalo da su sudije nižih sudova ekstremno siromašne, a magistrati su pozvali vladu da preduzme mere protiv TI. Ipak, sam predsednik, koji je nekada bio rukovodilac pravosuđa (*Chief Justice*), uključio se u raspravu sa stavom da ako i samo deo istraživanja odgovara stvarnom stanju, pravosuđe ima veliki problem.

⁹ Citirano prema: *Jerusalem Post*, 10. decembar 1999. Predsednik Vrhovnog suda tvrdi da od kada je postavio zahtev, nije dozvolio nijednu raspravu.

¹⁰ Izjave u kojima sudije daju objašnjenja mogu i same da stvore teškoće, kao što se dogodilo u Izraelu, kada je sudiju Arbela, kao građanina, tužilo lice koje je u izjavi pomenuo (navedeno prema: *Jerusalem Post*, 10. decembar 1999).

¹¹ Kašnjenja su uobičajeni pokazatelj nivoa korupcije. Jedan popularan brazilski vic kaže da je neka žena tražila dozvolu da abortira zato što je silovana, a kada je konačno stigla pozitivna sudska odluka, njen sin je imao deset godina!

svoje ponašanje i rad, a sudije prema njima moraju primeniti sankcije kada, na primer, izgube dokumentaciju; samo sudstvo mora da insistira na visokim moralnim standardima unutar svojih redova i pažljivo razmatra sve pritužbe koje se na njega odnose. Kada je neophodno, sudske inspekcije moraju da obilaze niže sudove kako bi se uverile da oni rade kako treba.¹²

Pravnička udruženja i advokatske komore treba podstaći da preduzimaju stroge akcije protiv kolega koji su korumpirani. Činjenica da sam sistem može biti korumpiran ne znači da sami pravnici moraju da postanu deo takvog sistema.

Obično se smatra nepoštenim da se advokati udalje na duže vreme iz advokatske komore jer su, radeći u korumpiranoj sredini, bili prinuđeni da se i sami posluže sitnom korupcijom da bi dobili neke usluge na koje njihov klijent ima pravo po zakonu, ali su nezakonito onemogućeni da ih dobiju. Uglavnom se to odnosi na neka prava iz postupka.¹³ Ovakav pristup se mora preispitati sa stanovišta štete koju njegovo tolerisanje stvara pravnom sistemu. U nekim situacijama može da bude nužno zlo za klijenta da plati mito za neku uslugu, ali pitanje je treba li advokat ikad da sebe dovede profesionalno u takvu situaciju.

Poslednja tačka na kojoj može biti povređena sudijska nezavisnost je penzionisanje. Sudijske penzije obično nisu izdašne, a praksa u nekim zemljama da se određene sudije nagrađuju položajima u diplomatiji nakon napuštanja sudijske službe otvara mogućnosti za zloupotrebe, osim ako se vrši na veoma transparentan način.

Izbor sudija

Dužnost sudije je da tumači zakon i osnovne principe, kao i pretpostavke koje leže u njihovoj osnovi. Da bi to mogao da radi, sudija mora da bude nezavisan, što ne znači da može da radi proizvoljno. Pravo na pošteno suđenje pred nepristrasnim sudom svuda se priznaje kao osnovno ljudsko pravo.

Pojedinci koji su izabrani za pravosudnu službu moraju da budu čestiti, sposobni i adekvatno kvalifikovani. U procesu izbora ne treba da bude diskriminacije na osnovu rase, etničkog porekla, pola, religije, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog i društvenog porekla, imovine, rođenja ili statusa. Ne smatra se, međutim, diskriminacijom insistiranje da kandidat za položaj sudije bude državljanin zemlje u čijem pravosuđu treba da radi.

Načini imenovanja sudija ključni su za njihovu nezavisnost. Ne sme se dozvoliti da sudije budu imenovane iz političkih razloga, već isključivo zbog svojih sposobnosti i političke neutralnosti. Javnost mora biti ubeđena da se sudije biraju na osnovu ličnih vrednosti i da izbor nije nagrada za partijsku podobnost.

Različite zemlje imaju različite sisteme biranja, reizbora i napredovanja sudija. U proces može da bude uključena zakonodavna, izvršna ili sama sudska vlast, a u nekim zemljama uključeni su i predstavnici pravničke profesije i građanskog društva. U nekim oblastima, posebno u SAD, ide se toliko daleko da se sudije biraju na izborima. To sa sobom nosi svojevrstne opasnosti. Mada

je ovaj metod privlačan zbog demokratičnosti, rizikuje se da populizam pretegne nad profesionalizmom. Ovaj rizik može da se smanji ukoliko se zabrani kandidovanje za sudije onima koji nisu dovoljno stručni ili koji su partijski opredeljeni. Međutim, spektakl u kome se buduće sudije bore za narodne glasove većina društava želi da izbegne. Pojedinaac ima pravo na pošteno suđenje, a ono se teško obezbeđuje ukoliko sudija pri vođenju rasprave mora da se udvara populističkom mišljenju kako bi bio ponovo izabran.

Naravno, postoje i potencijalne opasnosti kada izbor sudija zavisi isključivo od zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti. Može se reći da u zemljama koje su zadovoljne stepenom nezavisnosti sudija, a u kojima izbor formalno vrše zakonodavna ili izvršna vlast, postoji visok stepen saradnje i prethodnih konsultacija sa sudstvom koji značajno utiče na donošenje odluka o izboru. Međutim, ukoliko javnost oseća da proces imenovanja suviše zavisi od interesnih grupa ili političkih faktora, tada ga treba dopuniti uticajem nepravničkih struktura. Možda takve strukture ne mogu da daju ocenu stručnih sposobnosti, ali mogu da budu korisne u sprečavanju otvorenih zloupotreba.

¹² U vrlo ozbiljnim slučajevima, "provera čestitosti" je neizbežna, čak i u pravosuđu. Ovaj metod se koristi u mnogim delovima SAD i u Indiji kad god ima verodostojnih tvrdnji da je među sudijama bilo korupcije.

¹³ Ovo bi bila korupcija "u-skladu-sa-pravilima", kada neka osoba zahteva mito da bi mogla da obavi svoju dužnost koju on ili ona obično treba da urade po zakonu, kao što je i napomenuto u prvom poglavlju. To ne znači da advokat sme da ponudi mito da bi dobio neke koristi "protiv pravila", pošto se to nikako ne može opravdati sa profesionalnog stanovišta.

Napredovanje sudija treba da bude zasnovano na objektivnim faktorima, pogotovo na stručnosti, čestitosti i iskustvu. Ono treba da bude nagrada za pokazanu stručnost, a nikako povratna usluga za sumnjive odluke u korist izvršne vlasti. U odabiru sudija koje će napredovati treba da učestvuju i njihove kolege, dok uticaj izvršne vlasti treba svesti na minimum.

Uklanjanje sa položaja

Razrešenje sudija je ozbiljno pitanje. Ne može se dozvoliti da se sudije razrešavaju na osnovu kaprica vlade, već treba da postoje jasno definisane i odgovarajuće procedure u kojima i pravosuđe mora da učestvuje. Takođe je od suštinske važnosti da se pred sudovima mogu voditi saslušanja po optužbama za zloupotrebe u službi. Ukoliko to nije moguće, razrešenje sudije može da naruši koncept sudske nezavisnosti. Ipak, sudije moraju da budu odgovorne, jer bi inače moć koja im je dodeljena vodila u korupciju. Treba pažljivo naći ravnotežu. Sudije treba da budu razrešene samo u izuzetnim slučajevima, a razloge za razrešenje treba da razmatra organ u okviru pravosuđa. Uključivanje viših sudskih organa u uređivanje rada sudija smatra se u očima javnosti najboljom garancijom nezavisnosti.

Aksiom je da sudija mora da uživa imunitet u odnosu na pojedinačne zahteve za naknadu štete zbog neodgovarajućeg rada ili propusta u vršenju sudijske funkcije. To ne znači da oštećeni nema pravo na naknadu štete; umesto prema sudiji, zahtev treba da bude usmeren prema državi. Sudije bi trebalo da budu razrešavane ili suspendovane samo zbog nesposobnosti ili ponašanja koje ih čini nepodobnim da vrše svoje dužnosti.

Uobičajena je praksa, međutim, da se pravi razlika između sudija viših i sudija nižih sudova koji svakodnevno obavljaju saslušanja u običnim slučajevima. U svakom društvu ima mnogo više ovih drugih i zadatak je sudija viših sudova da iskoriste svoju nezavisnost da bi obezbedili da se to pravo sprovedi i na nižim nivoima hijerarhije. Sudije nižih sudova se obično imenuju na mnogo manje formalan način i mnogo se lakše uklanjaju iz "opravdanih razloga". Međutim, ni sudije nižih ni sudije viših sudova nisu "iznad zakona". Moraju se predvideti kazne za one koji zloupotrebe svoj položaj ili pokažu veliku nestručnost.

Stalnost službe i nadoknada

Pojam nezavisnosti pravosuđa¹⁴ (rasprava koja sledi usmerena je na više sudstvo kao na okosnicu pravosudnog sistema integriteta) podrazumeva da su stvoreni uslovi za adekvatnu nadoknadu i da se pravo sudija na nadoknadu ne menja na njihovu štetu.¹⁵ Ukoliko sudije nisu uverene u stalnost svoje službe ili svojih prihoda, njihova nezavisnost se dovodi u pitanje.

Princip "stalnosti" sudijske funkcije, koji znači da se sudija ne može ukloniti sa položaja (osim iz opravdanog razloga, u odgovarajućem postupku) i da na poziciji sudije ostaje do smrti ili penzionisanja (na način određen zakonom), predstavlja važnu odbranu vladavine prava. Uopšte uzev, poželjno je da se sudije penzionišu kada navrše određeni broj godina. Time se smanjuje prostor izvršnoj vlasti da produžava radni staž probranim sudijama prema kojima su naklonjeni, a sa druge strane smanjuje se mogućnost da sudije dođu u iskušenje da traže produženje mandata kada se približi vreme za penzionisanje.

Pravosudna administracija

U većini zemalja postoji ogroman prostor za korupciju unutar sudske administracije. Korupcija ide od manipulacije sudskih službenika dokumentacijom do zloupotreba pri određivanju ko će od sudija postupati u konkretnom slučaju.

Indonezija čisti svoje sudove

U pokretu za vraćanje poverenja i razmatranje optužbi za korupciju, indonezijski državni tužilac je najavio da će njegova kancelarija sledeće nedelje imenovati posebnu vrstu sudija radi bržeg razrešavanja zaostalih slučajeva iz oblasti trgovinskih i parničnih sporova.

Restruktuiranje banaka je otežano usled odluka trgovinskih sudova, koji ili rade nedosledno ili su naklonjeni nesolventnim firmama.

U spornom slučaju prošle nedelje, trgovinski sud iz Džakarte je odlučio da Agencija za restruktuiranje banaka, koja je preuzela "Bali banku" jula ove godine, nije imala pravo na to. Jedan od predstavnika antikorupcijske kampanje, pravnik Teten Mazduki, procenio je da je samo mali broj od 51 sudije Vrhovnog suda "čist". Zbog toga je usledila rasprava o tome gde da trgovinski i Vrhovni sud potraže nove sudije.

Po planu za ad hoc sudije, vlada će ih potražiti među privrednim stručnjacima i profesorima koji nisu umrljani vezama sa prethodnom vlašću. Predstavnik MMF u Indoneziji, Džon Dodsvort (John Dodsworth) prethodno je izneo optužbe o postojanju korupcije u okviru pravosuđa zbog nemogućnosti Agencije da preuzme imovinu nesolventnih kompanija.

Da bi se prevladao manjak poštenih i stručnih sudija, predsednikov savetnik je sugerisao "uvoz" holandskih sudija za slučajeve pred trgovinskim sudom.

Gospodin Mazduki je juče rekao da bi tako nešto bilo pravno nemoguće, jer samo indonezijski državljani mogu da predsedavaju sudskim većima.

The Strait Times, South East Asia News, 6. april 2000.

¹⁴ Bilo je nekoliko značajnih međunarodnih izjava o nezavisnosti sudstva, od kojih se neke pojavljuju i u odeljku Najbolja praksa u izdanju ove knjige na engleskom jeziku, na Internetu.

¹⁵ U nekim zemljama suočenim sa poraznim ekonomskim problemima sudije su prihvatile smanjenje plata i usaglašavanje sa platama u javnim službama, ali to je obično bilo učinjeno na zahtev samih sudija koji su "tražili" tretman sličan ostalima, a ne protiv njihove volje.

Kao rezultat svega toga, u mnogim zemljama se javlja tendencija da se sudskoj vlasti daju ovlašćenja da upravlja sudovima, kao i da država obezbedi budžet koji sudovima omogućava rad. Politička ličnost je za budžet formalno odgovorna zakonodavnoj vlasti koja odobrava sredstva. Pedesetak nezavisnih zemalja Komonvelta je odobrilo ovaj pristup 1993. godine i njihovi ministri pravde su zauzeli stav da omogućavanje sudstvu da raspolaže sopstvenim budžetom "podupire nezavisnost sudstva, ali ujedno i sudstvo stavlja u poziciju da maksimalno poveća efikasnost svog rada".¹⁶

Kodeksi ponašanja

S obzirom na to da, barem dok parlament ne povede postupak za razrešenje, sudskoj nezavisnosti najviše pomaže obezbeđenje individualne odgovornosti kontrolom od strane samih sudija (uz minimalno učešće drugih), postavlja se pitanje kako očuvati nepristrasnost i čestitost.

Jedna mogućnost je uspostavljanje formalne mašinerije. Druga je da se rešavanja zadatka prihvate sudije viših sudova. Sredstvo koje pruža najviše mogućnosti je odgovarajući kodeks ponašanja. Njega treba da osmisle same sudije. Kodeks treba da bude primenjiv, a njime treba predvideti i mogućnost da sudija koji je u dilemi da li se odredba kodeksa primenjuje na određenu situaciju dobije savet. Kodeksi su korišćeni da bi se izbegle neprihvatljive situacije, kao što je ona kada se sin ili ćerka sudije pojavljuju u ulozi zastupnika stranke u postupcima u kojima neko od njihovih roditelja sudi. U zemlji u kojoj postoji snažno poverenje u sudstvo ovakav događaj možda ne bi ni izazvao brigu, ali u zemljama u kojima je raširena sumnja u korupciju u pravosuđu takva situacija se posmatra u drugom svetlu.

Pristup utvrđen u Karnataki

U indijskoj državi Karnataka, koja ima 30 miliona stanovnika, ustanovljen je dvostran pristup unapređenju čestitosti sudija. Od dana postavljenja sudija se obučava u vezi sa pitanjima etike, upravljanja, transparentnosti i javnih očekivanja.

Novi sudija daje izjavu o svojoj imovini i obavezama (uključujući i dugovanja) pre nego što dobije postavljenje, a potom svake godine. Izjave se daju registru vrhovnog suda, koji ih vodi u elektronskom obliku. U izjavi se navode članovi porodice (supružnik, deca, roditelji). Vladina Komisija za budnost (antikorupcijska komisija) proverava popunjene izjave i diskretno vrši provere podataka. Javnost ima pristup ovim izjavama. Čitav postupak nije propisalo zakonodavno telo, nego Vrhovni sud, što znači same sudije.

Rad na unapređenju službe se neprestano odvija i postoji "plan samounapređenja", po kojem sudije u redovnim vremenskim razmacima učestvuju na sastancima na kojima razmenjuju mišljenja sa kolegama i pripremaju istraživanja o pitanjima koja ih zanimaju.

U isto vreme je i sam sistem podložan proverama. Predmeti se dodeljuju u rad metodom slučajnog izbora, i to što je moguće kasnije u toku dana. Kada pristigne neka pritužba, ispituje se da li se ona odnosi na neke obrasce ponašanja koji su već duže vreme prisutni. Rukovodilac registra se čak prurušava da bi proverio kako njegovi službenici tretiraju obične građane i ukoliko utvrdi nepravilnosti, slede disciplinske mere. Posledica uvedenih mera je da su informacije o slučajevima i predmetima dostupne, čime je prevaziđen problem službenika koji su tražili mito da bi zainteresovanog informisali o postupku.

Stalno se prati rad na starim predmetima da bi se obezbedilo da se njihov broj smanji, a dat je i podstrek sudijama koji u tome pokažu najbolje rezultate.

Neka pitanja u vezi sa pravosuđem

- Da li su sudovi nadležni da ispituju zakonitost vladinih odluka? Ako jesu, da li se tim pravom koriste? Da li vlada poštuje i primenjuje sudske odluke? Da li prema izvršnoj vlasti sudovi imaju poseban tretman, bilo negativan bilo povlašćen?
- Da li sudije imaju zadovoljavajući pristup informacijama o razvoju zakonskih rešenja u uporednom pravu?
- Da li advokati u dovoljnoj meri koriste sudove da bi zaštitili svoje klijente i unapredili pravednost i poštenje vlasti u skladu sa zakonom? Ukoliko ne, da li je pristup sudovima

¹⁶ Videti službeno saopštenje sa sastanka ministara pravosuđa Komonvelta (Commonwealth Law Ministers Meeting Communique), Mauricijus, 15-19. novembar 1993. (dostupno preko Sekretarijata Komonvelta, Marlborough House, London SW1, United Kingdom).

onoliko jednostavan koliko bi mogao biti? Da li su uslovi koji se traže za pristup sudu nepotrebno komplikovani?

- Da li je proces postavljenja sudija viših sudova nezavisan od drugih grana vlasti? Da li postoji utisak da se pri ovim postavljenjima uzimaju u obzir politički faktori?
- Da li sudije mogu da donesu presudu protiv vlade a da ne rizikuju da dođe do odmazde poput gubitka položaja, gubitka prava na vozilo i drugih pogodnosti, odnosno premeštaja u manje privlačne delove zemlje?
- Da li postoji bezrazložno kašnjenje u rešavanju slučajeva? Da li se kašnjenje povećava ili smanjuje? Da li se presude donose u razumno brzom roku po okončanju rasprave? Da li se kasni sa primenom, odnosno izvršenjem sudskih naredbi? Da li se kasni sa dostavljanjem presuda?
- Da li je pouzdan sistem vođenja sudskih spisa?
- Da li javnost ima i druge mogućnosti da se na delotvoran način žali protiv lošeg rada sudova izuzev podnošenjem žalbe u okviru samog formalnog sudskog sistema?

Ostali činioци pravosudnog sistema

Pravosuđe nije jedino kojem je potrebna nezavisnost koja služi kao garancija vladavine prava. Nezavisnost sudstva može biti dovoljna u oblasti upravnog ili građanskog prava, ali kada je reč o krivičnom pravu, postoje i drugi bitni činioци u koje sudstvo mora da se pouzda. Ukoliko istražitelji ili tužioци nisu nezavisni već pod političkom kontrolom, krivični postupak će gotovo sigurno biti nedovoljno uspešan kada se treba uhvatiti u koštac sa slučajevima korupcije velikog obima koji su od značaja za partiju na vlasti. Načiniti reforme u ova-kvoj situaciji je sve, samo ne lako.

Na primer, pokušaj da se popravi zastareli sudski sistem u Francuskoj, zaglibljen u korupciju i trgovinu uticajem, pre kratkog vremena je propao. Optuženi, okrivljeni, kao i nevin može da provede mnogo godina u zatvoru čekajući suđenje, pri čemu se uništava i njegov i život njegove porodice. Krivično gonjenje može da se ubrza, uspori ili da se od njega odustane u zavisnosti od volje ministra pravde, dok istražitelji, koji bi hteli na naslovne strane, otkrivaju poverljive detalje svojih istraga medijima koji se, opet, ne uzdržavaju od imenovanja osoba koje se nalaze pod istragom.

Uprkos tome što su istraživanja javnosti upućivala na to da većina birača podržava predložene promene, plan predsednika Širaka da sistem uvede u eru nezavisnosti je podbacio. Politički konsenzus koji je bio neophodan da se zakon donese nije postignut, jer je opozicija tvrdila da su amandmani za koje se ona zalagala bili ignorisani. Poslanici su brinuli i zbog toga što bi se previše ovlašćenja stavilo u ruke sudija, a da pri tom ne postoji protivteža kontrole nekog drugog organa (drugim rečima, da bi sudstvo postalo nezavisno). U stvari, oni su se plašili da više ne bi mogli da kontrolišu sudije.

Bilo je planirano da se prekine sa sistemom imenovanja tužilaca od strane vlade, i to tako što bi se ovlašćenja prenela na Viši savet magistrata, tela koje je takođe trebalo da bude reformisano tako što bi se obezbedilo da većinu njegovih članova čine predstavnici pravosuđa. Ministarstvo pravde bi izgubilo pravo da daje "instrukcije" o pojedinačnim slučajevima. To pravo je bilo razlog zbog kojeg nisu optuživani političari upleteni u skandale. Pretpostavka nevinosti bi takođe bila ojačana putem mera koje, između ostalog, predviđaju pravo na momentalni kontakt sa braniocem. Magistrati bi se rotirali da bi se sprečilo da postanu previše jaki. Posebna komisija bi bila ustanovljena da istražuje pritužbe.¹⁸

Rukovodilac pravosuđa (Chief Law Officer)

U zemljama precedentnog prava (*common law*) vrhovni državni tužilac (*Attorney-General*) ne samo što je član izvršne vlasti već je i glavni pravni službenik države.¹⁹

Prijatelji i rođaci sudija...

"Naše društvo je takvo da sudija deluje u sredini gde svako svakog zna, a osumnjičeni za krivično delo uskoro otkriva rođaka, ili nekog sa kim je u srodstvu preko žene, ili prijateljevog prijatelja koji je prijatelj zaboravljene sudijine tetke..."¹⁷

Govor predsednika Benina, N. Sogloua na otvaranju Seminara o korupciji, demokratiji i ljudskim pravima u zapadnoj Africi (Corruption, Democracy and Human Rights in West Africa Seminar), Africa Leadership Forum and Transparency International, Cotonou, Benin, septembar 1994.

¹⁷ Sudski kodeks ponašanja u Indiji zabranjuje sudijama da sude u slučajevima kada se njihovi rođaci pojavljuju kao advokati. Ta praksa je prerasla u seriju skandala u prošlosti, naročito u Bombaju.

¹⁸ "Politics puts paid to law reforms", NZ Herald, 24. januar 2000. "Chirac faces defeat on justice reform", Financial Times, 20. januar 2000.

¹⁹ U zemljama *common law* sistema vrhovni javni tužilac je istovremeno i član vlade. Pri tome on nije šef ostalim javnim tužiocima, kao što je to slučaj kod nas.

Formalna mašinerija za disciplinovanje sudija...

Komisiju za ponašanje sudija države Njujork čini 11 članova, četiri sudije, jedan pravnik koji nije sudija i četiri osobe koje nisu pravnici. Vrhovni sudija postavlja tri člana, guverner četiri, a zakonodavno telo države sve ostale (u okviru njega, vođe manjine i većine u predstavničkom domu i senatu postavljaju po jednog člana). Članovi komisije su bliže regulisali uslove za svoj rad. Od formiranja komisije 1974, preko 110 sudija je uklonjeno iz službe, 400 je javno, a 700 diskretno opomenuto, dok je 200 sudija podnelo ostavku pre nego što je istraga koja se o njima vodila okončana.

Ustanovljenje ove komisije je omogućeno odredbama Ustava države Njujork.

Izveštaj ad hoc Komisije za ponašanje sudija, Zapisi saveza advokatskih komora države Njujork, septembar-oktobar 1999. Vol. 54, No. 5, na strani 601.

Kao takav, državni tužilac deluje kao "čuvar javnog interesa"²⁰ i ima široka ovlašćenja i diskreciona prava u vezi sa pokretanjem, sudskim gonjenjem i prekidom krivičnog postupka. Državni tužilac takođe ima dužnost da pruža pravne savete u vezi sa pitanjima koja se odnose na javnu upravu i vladu. Korektno obavljanje ovih funkcija zavisi od nepristrasnosti tužioca i nezavisnosti od partijskog uticaja; nepristrasnost se može dovesti u pitanje ukoliko je javni tužilac podređen kontroli vlade i ako parlamentom dominira izvršna vlast.

Ulogu državnog tužioca kao podrške vladavini prava razmatralo je pedeset nezavisnih zemalja Komonvelta kada su se njihovi ministri pravde sastali na Mauricijusu 1993. godine. Ovaj skup se završio zaključkom da je funkcija državnog tužioca vodeća kad je reč o sledećem: davanje saveta vladi o tome kako se vlada na osnovu zakona; obezbeđivanje da vlada deluje u zakonskim okvirima, kao i da se vlada i javne službe pridržavaju međunarodnih standarda o ljudskim pravima; vršenje nadzora nad novim ili predloženim zakonodavnim merama. Podržavajući ulogu državnog tužioca ili rukovodioca pravosuđa u jednoj državi, učesnici su takođe zatražili da se donesu mere kojima bi se, obukom i na druge načine, obezbedilo da svi državni službenici imaju svest o svojoj odgovornosti u obezbeđivanju poštovanja prava građana. Najvažnije je što su u sve ovo uključeni i pripadnici policije.

Neka pitanja u vezi sa rukovodiocem pravosuđa države (ili državnim tužiocem)

- Da li vlada, nosioci funkcija i javnost dobro razumeju ulogu državnog tužioca kao čuvara javnog interesa?
- Da li kolege državnog tužioca u vladi dobro razumeju pitanje nezavisnosti njegove službe i suštinske razlike između javnog interesa i interesa političke partije?
- Ima li vrhovni državni tužilac moć da promeni odluke rukovodioca javnog tužilaštva? Ako je tako, da li se od njega traži da izvesti parlament o okolnostima slučaja?²¹
- Postoji li zakonsko određenje ovlašćenja, funkcija i odgovornosti vrhovnog državnog tužioca? Ako ne, da li je ono potrebno ili poželjno?²²
- Kada zahtev pojedinca za pokretanjem sudskog postupka podleže davanju saglasnosti državnog tužioca, da li postoji bilo kakav formalan način na koji državni tužilac mora da objasni odbijanje davanja takve saglasnosti?²³

Javno tužilaštvo

Koncept vladavine prava zahteva da se sudsko gonjenje u ime države sprovodi na pošten i razlozan način. Pokretanje postupka gonjenja ili odbijanje da se on pokrene ne treba da bude motivisano neprikladnim, a posebno ne političkim razlozima, već javnim interesom i potrebom za zadovoljenjem pravde. Bez sumnje, jedan od najtežih problema ovde je diskrecija, odnosno sloboda pri donošenju odluke o pokretanju postupka. Ovo pitanje je jedno od osnovnih u pravosudnom sistemu. Jasno je da pri oceni da li postupak treba pokrenuti, političke implikacije, rasno ili drugo poreklo i pripadnost osumnjičenih treba da budu potpuno nebitni. Međutim, razmatranje drugih značajnih pitanja koja mogu da utiču na proces odlučivanja treba da bude izvršeno putem nezavisne procene. Da bi doneo odluku na pošten i transparentan način, javni tužilac ne sme da bude pod uticajem nijedne političke partije ili interesne grupe. Služba javnog tužioca se umnogome može izjednačiti sa višim sudovima. Na primer, obezbeđenje odgovornosti ove službe i razlozi koji opravdavaju razrešenje treba da budu slični.

Odlučivanje o tome kakve vrste kršenja zakona treba da budu uzete u obzir pri odlučivanju da li nekog treba krivično goniti ili ne može da bude zasnovano na jasnim smernicama, koje bi bile dostupne pravničkim udruženjima i široj javnosti.

²⁰ Autoritativni tekst o ulozi javnog tužioca u pedeset zemalja Komonvelta je *Law Office of the Crown by John L. Edwards, Sweet and Maxwell, London 1964*. Za skorašnji prikaz položaja videti *The Report on Review of Independence of the Attorney General by the Electoral and Administrative Review Commission, Queensland (July 1993; Brisbane, QLD., Australia; ISBN 0 7242 5666 0)*.

²¹ Takva procedura je razmatrana u nacrtu zakona koji se pojavljuje u odeljku Najbolja praksa, u verziji ove knjige na Internetu, na engleskom jeziku.

²² Ibid.

²³ Ibid.

Nezavisni tužioci

Poverenje javnosti u poštenje i otvorenost sistema odgovornosti zavisice nekad jedino od poverenja koje javnost ima u osobe koje su bile zadužene za istragu naročito spornih slučajeva. Štaviše, ako su ti slučajevi bili u vezi sa unutrašnjim radom vlade ili pak sa samim sudskim, odnosno istražnim postupkom, oni čija je redovna dužnost da sprovedu istrage mogu da se nađu u situaciji u kojoj ne mogu da obave zadatke čak i kada imaju poverenje i podršku javnosti. Takva situacija može da se reši uspostavljanjem istražne komisije (anketnog odbora).

Međutim, kada se sumnja da je počinjeno krivično delo, takva komisija će biti onemogućena da obavi svoj zadatak jer istovremeno mora da zaštiti i ustavno pravo osumnjičenog na pošteno suđenje. "Specijalno tužilaštvo" - državna služba koja se koristi u SAD sa izvesnim uspehom (na primer, u otkrivanju skandala Votergejt) - moguća je alternativa istražnoj komisiji.

Neki pravni sistemi predviđaju postojanje nezavisnog tužioca pored već postojećeg sistema javnog tužilaštva. Pokazalo se da ovaj pristup ima prednosti tamo gde su optužbe i istraga povodom korupcije u vezi sa višim instancama izvršne vlasti. U takvim okolnostima javnost može da pokaže nepoverenje prema sposobnosti državne uprave da vodi istragu u slučaju u kojem je ona sama predmet.

Mogućnost imenovanja nezavisnih tužilaca može biti koristan dodatak arsenalu sredstava za istragu i gonjenje. Sve veći broj zemalja pokazuje interesovanje za ovakav model.²⁴ Međutim, mora se primetiti da je obično suviše kasno da se čekaju da se nešto dogodi da bi se iskoristile zakonske mogućnosti za imenovanje takvog tužioca. Kada se imenovanja vrše u žurbi, može da se desi da sredstva koja stoje na raspolaganju nezavisnom tužiocu ne budu adekvatna. Time se ostavlja prostor za sumnjičavost da nezavisni tužilac može da obavi svoje dužnosti. Ukoliko je potrebno ustanoviti službu nezavisnog tužioca, to treba raditi u atmosferi koja nije opterećena skandalom. Treba naučiti i lekciju o postupku (i troškovima) postavljanja javnih tužilaca na primeru postavljenja za vreme Klintonove administracije u SAD.

Neka pitanja u vezi sa tužilaštvom

- Da li su građani uglavnom ubeđeni da su odluke o tome da li treba nekoga goniti ili ne donete pošteno, razložno i bez uticaja političkih razmatranja i političkih veza?
- Da li je javni tužilac odgovoran za odluke koje sprovodi po javno objavljenim smernicama? Ako nije, da li bi se poverenje u službu povećalo ukoliko se ove smernice utvrde i objave?
- Ako smernice već postoje, da li su dostupne javnosti? Ako ne, zašto i koji su razlozi neobjavlivanja?

²⁴ Ova mogućnost postoji na osnovu novog nigerijskog antikorupcijskog zakonodavstva (usvojenog ove godine i ustanovljenog sa ciljem da se sprovedu istrage protiv najviših izabranih predstavnika vlasti bez obzira na imunitet koji uživaju) koje sadrži jednostavan zahtev - da drugi državni organi saraduju sa tužiocem. Ne postoji formalna garancija da će tužilac imati budžet koji smatra da mu je potreban. Pomoću takvih odredbi se izbegavaju situacije do kojih je dolazilo u SAD, što u isto vreme znači da istraga može da bude onemogućena zbog nedovoljno raspoloživih resursa.