

Strazbur, 5. novembar 2021. godine

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

MIŠLJENJE CCJE BROJ 24 (2021):

RAZVOJ SAVETA SUDSTVA

I NJIHOVA ULOGA U NEZAVISNIM I NEPRISTRASNIM SUDSKIM SISTEMIMA

Deo A. Uvod i Mišljenje CCJE br. 10 (2007)

I Uvod: opseg primene ovog Mišljenja

1. Sudstvo kao treća grana vlasti ima ulogu od suštinskog značaja u demokratskim državama uređenim vladavinom prava.¹ Kako bi tu ulogu ostvarilo u uslovima savremene države, u uslovima sve jače međusobne povezanosti na nivou cele Evrope, sudstvo mora biti organizovano tako da obezbedi da sudije pojedinci imaju slobodu da potpuno nezavisno odlučuju u predmetima, isključivo na osnovu zakona. Neophodno je ukloniti čak i privide spoljašnjih uticaja i pritisaka, kako bi javnost verovala da se sudske odluke donose na osnovu takve nezavisnosti.²

2. U demokratskoj državi, uređenoj vladavinom prava, nezavisno sudstvo je neophodno. U mnogim, iako ne svim državama članicama, Savet sudstva je institucija odgovorna za zaštitu nezavisnosti sudstva. CCJE je 2007. godine donelo Mišljenje br. 10 (2007) o Savetu sudstva u službi društva. Magna karta sudija³, kao i međunarodni standardi koje je propisala⁴ npr. Venecijanska komisija, naglasili su značaj takvih Saveta.⁵ Neke države članice su, u međuvremenu, uvele, ili ojačale Savete sudstva.⁶ Međutim, događaji iz prethodnih godina su doveli u pitanje načela i standarde izražene u tim dokumentima.⁷ Zbog tih događaja, važno je ponovo potvrditi načela istaknuta u Mišljenju br. 10

¹ Videti Mišljenje CCJE br. 18 (2015).

² Sud pravde Evropske unije (CJEU), C-83/19 i drugi, 15.5.2021, stavovi 196. i 197, 205, 207, 212, 231, 236.

³ Magna karta sudija CCJE (2010), stav 13.

⁴ Venecijanska komisija, Kontrolna lista vladavine prava E. 1 iv-ix; Izveštaj o nezavisnosti sudskog sistema, CDL-AD(2010)004 stav 32; CDL-AD(2007)028, stav 29.

⁵ Videti scholarly work za Posebno izdanje o Savetima sudstva koje je 2018. objavilo *German Law Journal*, Jessica Walsh, Saveti sudstva i razrešenje sudija nižih sudova u Argentini, 2019; Giuseppe Ferrari, *Forthcoming in the International Journal for Court Administration*; Sanders/von Danwitz *German Law Journal* 19(2018) 769.

⁶ EU: Izveštaj o vladavini prava 2020, COM(2020) 580 final EN, pp. 8-10.

⁷ O događajima u EU, videti: Izveštaj EU o vladavini prava 2020, COM(2020) 580 final EN, pp. 10-12; Biro CCJE, Izveštaj o nezavisnosti i nepristrasnosti sudija u državama članicama Saveta Evrope (2019), CCJE-BU(2020)3, stavovi 20-24.

i, tamo gde je to neophodno, dopuniti ih u svetlu skorašnjih političkih dešavanja koje podrivaju sudske institucije i sudsku praksu evropskih sudova.⁸

3. Međutim, čak ni detaljna pravila propisana ustavima i međunarodnim standardima neće biti dovoljna da ovakva načela zažive i da nezavisno i nepristrasno sudstvo koje funkcioniše u skladu sa visokim profesionalnim standardima postanu realnost.⁹ Sudstvo i druge grane vlasti, političari, mediji i civilno društvo moraju sarađivati u dugoročnom nastojanju da ojačaju stručnost, transparentnost i etiku u sudstvu, da kultura poštovanja nezavisnosti sudstva ne bi ostala samo mrtvo slovo na papiru¹⁰, zarad dobrobiti društva. Neophodno je da se svi, a ne samo sudstvo, uključe u zaštitu tih vrednosti kao osnove potrebne za demokratsku državu uređenu vladavinom prava. Saveti sudstva moraju odigrati svoju ulogu kako bi zaslužili poverenje javnosti kvalitetnim radom, na odgovoran¹¹ i transparentan način, u interesu javnosti.

4. Na osnovu odgovora država članica na upitnik dostavljen za potrebe pripreme ovog mišljenja, CCJE je zaključilo da među njima postoje velike razlike, ne samo po pitanju organizacije sudstva, već i u vezi sa organima koji se nazivaju Savetima sudstva. Oni se razlikuju po pitanjima organizacije, sastava i odgovornosti. Neki Saveti se bave i sudijama i javnim tužiocima, dok ovlašćenja nekih drugih Saveta mogu u znatnoj meri uticati na sudske odluke, putem izbora i unapređenja sudija, ili sastava sudova. Druge odluke takvih Saveta imaju samo posredan uticaj, kao što su odluke o organizaciji sudova koje podrazumevaju održavanje sudskih zgrada, sudski budžet i informacione i komunikacione tehnologije.¹² CCJE pozdravlja raznovrsnost među rešenjima u državama članicama, s obzirom na to da ona odražavaju različite nacionalne ustave, pravne kulture i istorije, i ne želi da preporuči određeni model Saveta.

5. Ovo mišljenje se bavi državnim organima država članica, koji su nezavisni od izvršne i zakonodavne vlasti, koji su samostalni, i koji konačno obezbeđuju podršku sudstvu u nezavisnom izricanju pravde. Takvi organi se, u ovom mišljenju, nazivaju Savetima sudstva.¹³ Savet sudstva, tamo gde postoji, mora biti organizovan i sastavljen tako da zadovoljava pomenute uslove. On, štaviše, mora funkcionisati tako da štiti, podržava i razvija ulogu sudstva i nezavisnost sudija u odnosu sa drugim granama vlasti.

6. Ovo mišljenje je pripremljeno na osnovu prethodnih mišljenja CCJE, naročito Mišljenja br. 10 (2007), Magna karte sudija CCJE (2010) i relevantnih instrumenata Saveta Evrope, naročito Evropske povelje o zakonu za sudije (1998) i preporuke CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara o sudijama:

⁸ O ovim dešavanjima videti u Izveštaju generalnog sekretara Saveta Evrope za 2020. godinu, 2021 Poglavlje 1; videti iz prakse Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), *Ramos Nunes de Carvalho e Sa v. Portugal*, 6.11.2018, stav 144; *Gudmundur Andri Astradsson v. Iceland* (GC, no. 26374/18, 1 12. 2020; *Xero Flor w Polsce v. Poland*, 7.5.2021-4907/18, stav 243-251; iz sudske prakse Suda pravde Evropske unije (CJEU), *ASdJP v. Tribunal de Contas* 27.2.218 – C 64/16, stav 42-15; *European Commission v. Poland*, 24.6.2019 – C 619/18, stav 71-73; *A.K. v. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, - C 585/18, C-624/18, C-625/18, stav 120-122. *CJEU, European Commission v. Poland*, 24.6.2019- C 619/18, stav 74, 75; *CJEU, A.K. v. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, - C 585/18, C-624/18, C-625/18, stav 123, 133-134; *VQ v. Land Hessen*, 9.7.2020 – C2727/19, stav 54; *Repubblica Il-Prim Ministru v. WY*, 20.4.2021 – C-896/19; C-83/19 i drugi 18.5.2021.

⁹ Venecijanska komisija, hitno privremeno mišljenje o nacrtu novog ustava, 11. decembar 2020, Bugarska, CDL-AD(2020)035 stav 37.

¹⁰ Videti Venecijanska komisija, hitno privremeno mišljenje o nacrtu novog ustava, 11. decembar 2020, Bugarska, CDL-AD(2020)035, stav 37; videti i *Holmoyvik/Sanders, A Stress for Europe's Judiciaries in: European Yearbook of Constitutional Law* 2019, 287-310.

¹¹ Magna karta sudija CCJE (2010), stav 13.

¹² Videti Mišljenje CCJE br. 10 (2010), stavovi 43-47.

¹³ Ovakav opis upotrebljava ENCJ (Evropska mreža pravosudnih saveta): <https://www.ency.eu/index.php/>

nezavisnost, delotvornost i odgovornosti. Radu radne grupe CCJE u velikoj meri su doprineli gospođa Nuria Diaz Abad (bivši predsednik ENCJ, član Saveta sudstva Španije) i gospodin Kees Sterk (bivši predsednik ENCJ, bivši član Saveta sudstva Holandije) putem zajedničkog seminara. Mišljenje je takođe uzelo u obzir i odgovore članova CCJE na upitnik o razvoju Saveta sudstva i njihovoj ulozi u nezavisnim i nepristrasnim sudskim sistemima, kao i sažetak tih odgovora i preliminarni nacrt koji je pripremio ekspert CCJE, imenovan od strane Saveta Evrope, prof. dr. Anne Sanders (Univerzitet u Bilefeldu, Nemačka / Univerzitet u Bergenu, Norveška).

II Mišljenje CCJE br. 10 (2007) kao polazna tačka

7. Ovo mišljenje ponovo potvrđuje i dopunjuje Mišljenje br. 10 (2007). Stoga, osnovna načela iz Mišljenja br. 10 (2007) predstavljaju polaznu tačku i za ovo mišljenje, i zbog toga će biti citirana u celosti.

8. Prema tome, CCJE je u svom Mišljenju br. 10 (2007) o Savetu sudstva u službi društva, istaklo sledeće preporuke:

A. Opšte:

a) *Neophodno je osnovati posebno telo, kao što je Savet sudstva, kome je poverena zaštita nezavisnosti sudija, kao suštinski element države koja je zasnovana na vladavini prava, i na taj način uvažiti načelo podele vlasti;*

b) *Savet sudstva treba da štiti nezavisnost sudskog sistema i sudija kao pojedinaca i da istovremeno garantuje efikasnost i kvalitet pravosuđa, kao što predviđa član 6 EKLJP, u cilju jačanja poverenja građana u pravosudni sistem;*

c) *Savet sudstva treba da bude zaštićen od rizika da njegova autonomija bude podložna ograničenjima u korist zakonodavne ili izvršne vlasti, i to treba da bude sastavni deo teksta Ustava ili sličnog dokumenta.*

B. Sastav Saveta sudstva:

a) *Kako bi se izbegla percepcija o tome da služi zaštiti ličnih interesa i istakli različiti stavovi unutar društva, Savet sudstva treba da ima mešoviti sastav sa značajnom većinom sudija, čak i ako određeni poslovi treba da budu povereni jednom veću sastavljenom isključivo od sudija. Savet sudstva može takođe da bude sastavljen isključivo od sudija;*

b) *budući članovi, bilo da je reč o sudijama ili ne, imenuju se na osnovu ličnih sposobnosti, iskustva, poznavanja pravosuđa i razumevanja nezavisnosti. Takođe, oni ne smeju aktivno da se bave politikom ili da budu članovi zakonodavne ili izvršne vlasti;*

c) *Sudije članove Saveta treba da biraju njihove kolege, bez upliva političkih vlasti ili sudske hijerarhije, na način na koji se garantuje najšira zastupljenost sudstva; ako se izbor vrši direktnim putem, Savet sudstva treba da postavi pravila kojima će se ugrožavanje poverenja građana u pravosudni sistem svesti na minimum;*

d) *Imenovanje članova koji nisu sudije, sa ili bez pravnog iskustva, treba poveriti nepolitičkim telima; ukoliko su izabrani od strane Parlamenta, ne bi smeli da budu njegovi članovi, i trebalo bi da budu izabrani kvalifikovanom većinom uz značajnu podršku opozicije, i trebalo bi da garantuju da ukupni sastav Saveta odražava raznolikost društva.*

C. Funkcionisanje Saveta sudstva:

a) Članovi Saveta treba da budu zaposleni sa punim radnim vremenom, ali njihov mandat treba da bude ograničen kako bi sačuvali kontakt sa sudskom praksom, s tim da imaju ista prava i obaveze kao i sudije u skladu sa zakonom.

b) Savet sudstva treba sam da upravlja sopstvenim budžetom i da ima sredstva koja omogućuju optimalno i nezavisno funkcionisanje;

c) Pojedine odluke Saveta sudstva treba da budu obrazložene i obavezujuće, sa mogućnošću podnošenja žalbe sudu;

d) Kao bitan element poverenja građana u pravosudni sistem, Savet mora da vodi računa o transparentnosti svog rada i da odgovara za svoje aktivnosti, naročito kroz periodične izveštaje u kojima se takođe sugerišu mere za unapređenje funkcionisanja pravosudnog sistema.

D. *Ovlašćenja Saveta sudstva:*

a) Savet sudstva treba da ima raznovrsna ovlašćenja čiji je cilj zaštita i unapređenje nezavisnosti i efikasnosti pravosudnog sistema; takođe treba voditi računa o izbegavanju sukoba interesa u vršenju različitih ovlašćenja Saveta;

b) Poželjno je da Savet ima nadležnost u izboru, imenovanju i unapređenju sudija; ovo treba da se odvija potpuno nezavisno od zakonodavne i izvršne vlasti kao i uz potpunu transparentnost kad je reč o kriterijumima za izbor sudija;

c) Savet sudstva treba aktivno da učestvuje u oceni kvaliteta sudstva i sprovođenju instrumenata koji obezbeđuju efikasnost rada sudija (ali ne treba da zameni odgovarajuće pravosudno telo koje se bavi ocenom rada pojedinačnih sudija);

d) Savet sudstva može da ima nadležnost u oblasti etičkih pitanja; Savet može da razmatra pritužbe građana koji se obraćaju sudovima;

e) Savetu sudstva može da bude povereno organizovanje i nadzor nad profesionalnom obukom, ali koncepcija i realizacija programa obuke ostaje obaveza posebnog tela za obuku sa kojim Savet treba da sarađuje u cilju garancije kvaliteta obuke (početne i kontinuirane obuke);

f) Savet sudstva može da ima proširena finansijska ovlašćenja za ugovaranje i upravljanje pravosudnim budžetom, kao i ovlašćenja u vezi s upravljanjem različitim sudovima u cilju boljeg kvaliteta sudstva;

g) Savet sudstva može takođe da bude odgovarajući organ sa širokom ulogom u oblasti unapređenja i zaštite ugleda sudstva;

h) Pre razmatranja u Parlamentu, Savet sudstva takođe treba da bude konsultovan u vezi sa svim zakonima koji mogu da imaju posledice na nezavisnost sudstva ili ugroze pravo pristupa sudu;

i) Saradnja sa drugim Savetima na evropskom i međunarodnom nivou treba da bude podsticana.”

Deo B. Dopuna i ponovno potvrđivanje Mišljenja CCJE br. 10 (2007)

I Legitimitet i odgovornost Saveta sudstva

9. U nekim državama članicama, u pitanje su dovedeni legitimitet, funkcije, sastav i odgovornost Saveta sudstva, usled čega su promenjeni zakoni koji su uticali na njihova ovlašćenja, sastav, nadležnosti i funkcije. Legitimitet svih Saveta je od najveće važnosti za očuvanje vladavine prava.

CCJE, stoga, želi da istakne njene izvore. CCJE je ranije pojasnilo da legitimitet i odgovornost sudske vlasti moraju ići ruku pod ruku.¹⁴ CCJE pravi razliku između dva izvora legitimiteta, za ovlašćenja sudija pojedinaca i sudstva. *Formalni* ili *ustavni legitimitet* nastaje ustavom odgovarajuće države članice i zakonitim imenovanjem sudija.¹⁵ *Funkcionalni legitimitet* zasniva se na poverenju javnosti, nastaloj na osnovu kvalitetnog rada, transparentnosti i odgovornosti.¹⁶ Ova dva izvora legitimiteta su relevantna za Savete sudstva.

1. Legitimitet koji podrazumeva pravni osnov i pravna sredstva

10. CCJE ponovo potvrđuje da pravni osnov Saveta i njegovih glavnih elemenata treba da bude utvrđen ustavom¹⁷, kao bezbednom osnovom njegove odgovornosti, nezavisnosti i legitimiteta.¹⁸ To se odnosi na sastav i funkcije Saveta; sigurnost mandata njegovih članova, zajedno sa garancijom njegove nezavisnosti od izvršne i zakonodavne vlasti.¹⁹ Drugi detalji mogu biti uređeni zakonom.

11. Međutim, opšte proklamacije nezavisnosti Saveta, čak ni ustavom, nisu dovoljne. Svaki Savet sudstva bi na raspolaganju trebalo da ima delotvorna pravna sredstva kao garancije njegove samostalnosti i zakonitosti javnih događaja koji utiču na njega ili na sudstvo. Dobar primer bi bilo pravo na pokretanje postupaka pred ustavnim sudom ili njegovim ekvivalentom. Sudski Saveti treba i da imaju mogućnost da istupaju pred domaćim i međunarodnim sudovima (uključujući i pravo da podnesu, gde je to moguće, *amicus curiae* brief).

2. Odgovornost

12. Formalni izvor legitimiteta predviđen ustavnom odredbom nije dovoljan, budući da mora biti dopunjen funkcionalnim legitimitetom. Svaki Savet sudstva i sudstvo koje on predstavlja moraju zaslužiti poverenje i podršku javnosti svojim kvalitetnim, transparentnim radom i odgovornošću. U vreme postojanja sukoba sa drugim granama vlasti, podrška javnosti će u velikoj meri zavisiti barem od tako percipiranog legitimiteta Saveta.

13. CCJE želi da ponovo potvrdi da Savet sudstva treba da ima ulogu u obezbeđivanju transparentnog i odgovornog rada sudstva.²⁰ Štaviše, odgovornost Saveta sudstva je sama po sebi važan izvor funkcionalnog legitimiteta.²¹ Što Savet ima šira ovlašćenja i odgovornosti, to je važnije da bude odgovoran za vršenje tih ovlašćenja.

14. CCJE pravi razliku između *sudske, kaznene i eksplanatorne odgovornosti*, ne samo u vezi sa sudijama i sudstvom u celini²², već i sa Savetima sudstva.

a. Sudska odgovornost

15. Ni Savet sudstva, kao ni drugi državni organi, nije iznad zakona. Određene odluke Saveta imaju uticaj na prava zaštićena EKLJP; npr. kada se donose odluke u vezi sa karijerama sudija, one moraju

¹⁴ Videti Mišljenje CCJE br. 18 (2015), stavovi 12-38.

¹⁵ Videti Mišljenje CCJE br. 18 (2015), stavovi 13-15.

¹⁶ Videti Mišljenje CCJE br. 18 (2015), stavovi 16-19.

¹⁷ Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stav 11; Venecijanska komisija, Izveštaj o nezavisnosti sudskog sistema, CDL-AD(2010)004, stav 22.

¹⁸ Za formalni legitimitet sudija putem imenovanja, videte Mišljenje CCJE br. 18 (2015), stavovi 14 i 15.

¹⁹ Videti Izveštaj specijalnog izvestioca UN o nezavisnosti sudija i pravnika, Diego Garcia Sayan (2. maj 2018), stav 42: - https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A_HRC_38_38-EN.pdf

²⁰ Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stavovi 91-96.

²¹ U Mišljenju CCJE br. 18 (2015), stav 16, ovaj vid legitimiteta nazvan je "funkcionalni legitimitet"

²² Mišljenje CCJE br. 18 (2015), stavovi 26-33.

biti obrazložene i sudije moraju imati pravo da ih ospore na sudu²³. Kada se pred nezavisnim sudom odlučuje o meritornim odlukama Saveta, on se može smatrati odgovornim (*sudska odgovornost*).²⁴ Posebno je potrebno obratiti pažnju na nezavisnost i nepristrasnost svakog suda koji odlučuje o meritornim odlukama Saveta, uključujući i nezavisnost od tog istog Saveta.²⁵

b. Kaznena odgovornost

16. Članovi Saveta sudstva moraju ispunjavati najviše etičke standarde i biti odgovorni za svoje postupke na odgovarajući način. Oni ne bi trebalo da uživaju imunitet od gonjenja na osnovu opšteg krivičnog prava. Ovaj vid odgovornosti, shodno odgovornošću sudija pojedinaca za sopstvene postupke, bi se mogao nazvati *kaznom odgovornošću*.²⁶ CCJE, međutim, želi da istakne da takvi vidovi odgovornosti moraju biti uređeni i primenjivani tako da ne dozvole sopstvenu zloupotrebu koja bi ugrozila nezavisnost i funkcionisanje Saveta sudstva.

17. Saveti sudstva moraju razvijati standarde profesionalnog i etičkog ponašanja za članove sudije i članove koji nisu sudije²⁷ i unutrašnje procedure za utvrđivanje nedostataka. Članovi moraju postupati u skladu sa tim standardima i vrednostima kao što su nezavisnost, nepristrasnost i integritet.²⁸ Disciplinska i krivična odgovornost članova su važni aspekti kaznene odgovornosti. Pravo članova na pravično suđenje, uključujući i pravo na branioca, moraju se poštovati. Odluke donete u ovom kontekstu moraju biti obrazložene i podložne preispitivanju od strane suda.

c. Eksplanatorna odgovornost

18. Svaki Savet sudstva mora funkcionisati transparentno, obrazlagati svoje odluke i procedure i na taj način biti odgovoran.²⁹ Ovo se može nazvati eksplanatornom odgovornošću. Savet mora biti spreman na povratne informacije u vidu kritika i biti spreman da stalno unapređuje svoj rad. Ovaj vid odgovornosti je od posebne važnosti u dijalogu sa drugim granama vlasti i civilnim društvom.

II. Zadaci, organizacija i sastav Saveta sudstva

1. Zadaci Saveta sudstva

19. CCJE prihvata činjenicu da ne postoji jedinstven model Saveta sudstva. Svaki Savet, međutim, treba da ima odgovarajuće nadležnosti u odbrani nezavisnosti sudstva i sudija pojedinaca³⁰, tako da sudije pojedinci imaju slobodu da donose odluke bez nedopuštenog pritiska koji dolazi spolja i iznutra, odn. iz samog sudstva.³¹ Nezavisnost sudstva zahteva posebnu zaštitu u odlukama koje utiču

²³ Videti: Venecijanska komisija i Generalni direktorat za ljudska prava Saveta Evrope, Hitno mišljenje o nacrtu zakona o izmenama određenih zakonodavnih akata kojima se uređuju postupak za izbor (imenovanje) članova visokog saveta sudstva (VSS) i aktivnosti disciplinskih inspektora VSS (nacrt zakona br. 5068) od 05.05.2021 (CDL-PI(2021)004 (Ukrajina) stavovi 62 i 75.

²⁴ Videti Mišljenje CCJE br. 18 (2015), stav 26.

²⁵ Videti ESLJP *Volkov v. Ukraine* – 21722/11, stav 130; *Denisov v. Ukraine* – 76639/11 – stav 79.

²⁶ Videti Mišljenje CCJE br. 18 (2015), stav 33.

²⁷ Za takve standarde o sudijama videte Mišljenje CCJE br. 3, stavovi 8-50.

²⁸ O osnivanju Etičkog odbora videte: Hitno mišljenje VK i GD za ljudska prava Saveta Evrope o nacrtu zakona o izmenama određenih zakonodavnih akata kojima se uređuju postupak za izbor (imenovanje) članova Visokog saveta pravde (VSP) i aktivnosti disciplinskih inspektora VSP (Nacrt zakona br. 2068) od 5.5.2021 (CDL-PI(2021)004) (Ukrajina)

²⁹ Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stav 95.

³⁰ Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stav 14.

³¹ *CJEU, ASdJP v. Tribunal de Contas* 27.2.2018 – C 64/19 stavovi 42-45; *European Commission v. Poland*, 24.6.2019 – C 619/18, stavovi 71-73; *A.K. v. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, - C 585/18, C-624/18, C-625/18, stavovi 120-122.

na donošenje odluka od strane sudova, kao što su izbor sudija, raspodela predmeta i disciplinski postupci. Savet sudstva, tamo gde ima takve nadležnosti, treba da se stara o tome da se takve odluke donose tako da štite i jačaju nezavisnost sudstva.

20. ESLJP i Sud pravde Evropske unije su odlučili da je imenovanje sudija od velikog značaja za nezavisnost sudstva.³² Stav CCJE je oduvek bio takav.³³ Shodno tome, izbor ili preporuke za imenovanje novih sudija i njihovo napredovanje na osnovu zasluga predstavlja zadatak od ključnog značaja.³⁴ Tamo gde je za ove poslove odgovoran Savet sudstva, oni se moraju vršiti nezavisno i odgovorno.³⁵ Odluke o karijerama sudija se ne smeju donositi na temelju odanosti političarima ili drugim sudijama. Te odluke u velikoj meri utiču na budućnost sudskih odluka, ukoliko se njima odliučuje o izboru i napredovanju sudija i o sastavu suda. Prema tome, sudije bi trebalo da čine većinu u Savetima koji donose odluke ili preporuke. CCJE, međutim, pozdravlja učešće članova koji nisu sudije u donošenju takvih odluka, kao garanciju od kronizma i kloniranja među sudijama.

21. Mnoge sudije u Evropi, nažalost, smatraju da odluke o izboru i napredovanju sudija nisu zasnovane samo na zaslugama.³⁶ Prema tome, od ključnog je značaja da Saveti rade na osnovu etičkih pravila i da, u meri u kojoj je to moguće, posebne objektivne kriterijume za izbor i napredovanje sudija i ocenjivanje svakog kandidata u transparentnom postupku zaključče obrazloženom odlukom. Sudije koje misle da su im prava ugrožena moraju imati pravo na podnošenje žalbe sudu.³⁷

22. CCJE želi da naglasi da je temeljno proveravanje sudija veoma problematično, jer se može instrumentalizovati i zloupotребiti tako da se eliminišu potencijalno “nepoželjne” sudije.³⁸ Ako se uopšte sprovodi u državi članici, mora biti sprovedeno od strane nezavisne institucije. Saveti sudstva treba da imaju važnu ulogu u zaštiti nezavisnosti sudstva u tom procesu.

23. CCJE ne isključuje mogućnost proveravanja samog Saveta. Ali to treba da predstavlja krajnju meru, i tamo gde se ona sprovodi, treba da je sprovede nezavisno telo.

24. CCJE je svesno rastućeg značaja informacionih tehnologija za budućnost sudstva i preporučuje da, tamo gde postoje, Saveti sudstva imaju ulogu na tom polju, radi odgovarajuće zaštite nezavisnosti sudstva i obezbeđivanja kvaliteta rada sudija u budućnosti.³⁹

25. Mišljenje br. 10 (2007) CCJE i Magna karta sudija preporučuju da Saveti sudstva imaju široka ovlašćenja po svim pitanjima u vezi sa njihovim statusom, kao i organizacijom, funkcionisanjem i

³² ECtHR, *Ramos Nunes de Carvalho e Sa v. Portugal*, 6.11.2018 stavovi 42-15; *Gudmundur Andri Astradsson v. Iceland* ((GC), br. 26374/18, 1.12.2020; *Xero Flor w Polsce v. Poland*, 7.5.2021 – 4907/18, stavovi 243-251; CJEU, *European Commission v. Poland* 24.6.2019 – C 619/18, stavovi 74, 75; CJEU, *A.K. v. Krajowa Rada Sadownictwa*, 19.11.2019, - C 585/18, C-624/18, C-625/18, stavovi 123, 133-134; VQ v. *Land Hessen*, 9.7.2020 – C2727/19, stav 54; *Repubblika Il-Prim Ministru v. WY*, 20.4.2021 – C-896/19, stavovi 53,57: bez zadržke u zaštiti nezavisnosti sudstva: stavovi 61-64.

³³ Mišljenje CCJE br. 1 (2001), stavovi 17-45.

³⁴ Mišljenje CCJE br. 1 (2001); Magna karta sudija CCJE (2010), stav 5

³⁵ Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stavovi 48-51, Venecijanska komisija, Izveštaj o nezavisnosti sudskog sistema, CDL-AD(2010)004, stav 32.

³⁶ ENCJ 2019, Istraživanje o nezavisnosti sudija, strane 33-34.

³⁷ Videti Mišljenje CCJE br. 17 (2014).

³⁸ ESLJP *Xhoxhaj v. Albania* br. 15227/19; Mišljenje VK br. 868/2016 od 12. decembra 2016, Albanija, *amicus curiae brief* za ustavni sud u zakonu o prelaznom ponovnom vrednovanju sudija i tužilaca (zakon o proveravanju); u Mišljenju CCJE br. 21 (2018), stav 28, koristi se izraz “lustracija”.

³⁹

utiskom javnosti o sudskim institucijama.⁴⁰ Što su Savetu poverene šire odgovornosti i ovlašćenja, to je važnije da njihovu nezavisnost poštuju druge grane vlasti, da Savet ima dovoljno sredstava i da bude odgovoran za svoje aktivnosti i odluke.⁴¹ Dok snažan Savet može braniti sudstvo i sudije pojedince, usled brojnih odgovornosti, može biti ranjiv na politizaciju koja dolazi iz sudstva ili van njega. Ako Savet ima nadležnosti u pogledu pitanja o upravljanju sudovima, treba da se posveti i jačanju efikasnosti sudstva. Ako ovlašćenja ili zadaci o sudstvu nisu u nadležnosti Saveta sudstva, njima treba da se bave ili samo sudstvo ili drugo nezavisno telo.

26. CCJE ponovo potvrđuje svoje mišljenje da bi pre raspravljanja u parlamentu ili preduzimanja aktivnosti u pogledu zakonodavstva trebalo konsultovati Savet sudstva po pitanju svih politika, uključujući i predloge ili nacрте zakona kojima bi moglo da se utiče na sudstvo (npr. na nezavisnost sudstva) ili kojima bi se mogle obesmisлити garancije kojima se građanima obezbeđuje pristup pravdi.⁴²

2. Sastav Saveta sudstva

27. U Mišljenju br. 10 (2007) već su sadržane opširne preporuke o sastavu Saveta sudstva i nadležnosti i izboru njihovih članova i predsednika.⁴³ Ovo mišljenje želi da još jednom potvrdi ta načela. Izbor članova Saveta sudstva mora biti takav da predstavlja temelj nezavisnog i efektivnog funkcionisanja Saveta i sudstva i da otklanja bilo kakav utisak o političkom uticaju, ličnim interesima i kronizmu.⁴⁴

28. CCJE je svesno da u nekim državama članicama u sastav Saveta sudstva ulaze i članovi *ex officio*. Članstvo *ex officio* nije prihvatljivo, osim u veoma malom broju slučajeva, npr. kada je reč o predsedniku vrhovnog suda, ali ono ne treba da uključi članove ili predstavnike zakonodavne ili izvršne vlasti.⁴⁵ Član *ex officio* koji nije sudija ne treba da učestvuje u donošenju disciplinskih odluka.

29. Preporuka CCJE je da većinu članova Saveta sudstva čine sudije izabrane od strane sudija. Ostale članove je moguće dodati u zavisnosti od funkcija Saveta. CCJE preporučuje da Savet ima i članove koji nisu sudije, po mogućstvu i laike, koji nisu iz pravne struke.⁴⁶ I dok bi sudije uvek trebalo da budu u većini, članovi koji nisu sudije a za koje se preporučuje da imaju pravo glasa, obezbeđuju predstavljanje raznih društvenih slojeva, umanjujući rizik od korporativizacije.⁴⁷ Učešće laika može ojačati legitimitet i borbu protiv percepcije sudstva kao "isključivo pravničke stvari". CCJE stvari posmatra na više nivoa u odnosu na Mišljenje br. 10 (2007).

3. Izbor članova i predsednika Saveta sudstva

30. CCJE želi da jasno potvrdi da većinu članova treba da čine sudije koje su izabrale sudije, garantujući najširu moguću predstavljenost sudova i instanci⁴⁸, kao i raznovrsnost polova⁴⁹ i područja sa kojih dolaze. Izabrane sudije treba da budu u mogućnosti da učestvuju u aktivnostima Saveta na

⁴⁰ Magna karta sudija CCJE (2010), stav 13.

⁴¹ Magna karta sudija CCJE (2010), stav 13.

⁴² Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stav 87.

⁴³ Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stavovi 15-36

⁴⁴ Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stavovi 15, 16; o značaju nezavisnih tela koja biraju sudije: *CJEU, A.K v. Krajowa Rada Sadownicta*, 19.11.2019, - C 585/18, C-624-18, C-652/18, stavovi 137-138. C-619/18.

⁴⁵ Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stavovi 23 i 26.

⁴⁶ Videti Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stav 22.

⁴⁷ Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stav 32.

⁴⁸ Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stavovi 18, 25, 26, 27, 30

⁴⁹ Izveštaj specijalnog izvestioca UN o nezavisnosti sudija i pravnika Diego Garcia-Sayan (2. maj 1918) stav 110 – dostupno na https://digitallibrary.un.org/record/1637422/files/A_HRC_38_38-EN.pdf

način koji je spojiv sa brojem predmeta u kojem postupaju. Kada se u Savetu nalaze i članovi koji nisu sudije, oni treba da budu u mogućnosti da posvete dovoljno vremena učešću u aktivnostima Saveta.

31. Izbor članova sudija od strane parlamenta ili od strane izvršne vlasti se mora izbeći.⁵⁰ Međutim, izbor članova koji nisu sudije od strane parlamenta može biti prihvatljiv. Kao alternativa postoji mogućnost izbora ili imenovanja od strane institucija kao što su advokatske komore ili nominovanje od strane nevladinih organizacija.

32. Na kakav god da se način članovi biraju i imenuju⁵¹, to ne bi trebalo činiti iz političkih razloga. Međutim, uslov da kandidat ne mora imati „politička opredeljenja“ može biti previše nejasan, tako da bi bilo poželjnije propisati članstvo u političkoj stranci ili funkciju u vladi i zakonodavnom telu ili navesti druge konkretne primere kao kriterijum.⁵² Članovi Saveta sudstva ne bi trebalo da budu pod tuđim ovlašćenjima ili uticajem.

33. Tamo gde članove bira parlament, trebalo bi zahtevati kvalifikovanu većinu, kako bi se uključila i opozicija i podstakla međustranačka saradnja⁵³. CCJE razume da takav zahtev u pogledu većine može dovesti do blokade u odlučivanju. CCJE stoga preporučuje određivanje mehanizama za otklanjanje takvih blokada.⁵⁴ Takvim mehanizmima bi trebalo izbeći smanjenje neophodne većine jer se time može umanjiti svaka motivacija većine za postizanjem kompromisa. Umesto toga, takvim mehanizmom se moraju obezbediti nezavisni izbori i može se uključiti opozicija ili se druge institucije mogu pozvati da izvrše izbor na osnovu liste kandidata koji su ušli u uži izbor. Iako CCJE još uvek nije skrenuta pažnja ni na jedan takav model, sudije se mogu uključiti u izbor kandidata kao način razbijanja blokade u odlučivanju.

34. Proces izbora, uključujući i mogućnosti za izborne kampanje kandidata, treba da bude transparentan i da obezbedi da se njime iskažu kvalifikacije kandidata, a naročito njihova nepristrasnost i integritet⁵⁵. Slobodna radna mesta treba javno oglašavati i garantovati jednake mogućnosti kao vid podrške raznovrsnoj grupi nezavisnih kandidata. Članovi Saveta treba da imaju pristup svim informacijama značajnim za vršenje njihovih funkcija.

35. CCJE želi da ponovo potvrdi da predsednik Saveta sudstva mora biti nepristrasno lice koje nije blisko političkim strankama. Prema tome, u parlamentarnim sistemima u kojima predsednik/šef države ima samo formalna ovlašćenja, ne može se prigovoriti imenovanju šefa države za predsednika

⁵⁰ Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stav 31.

⁵¹ Videti: Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i Generalnog direktorata za ljudska prava i vladavinu prava o nacrtu zakona o izmenama i dopunama ustava u delu koji se odnosi na vrhovni savet magistrature, 20. mart 2020 (CDL-AD(2020)001, stavovi 57-60.

⁵² Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stav 23. Videti Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i Generalnog direktorata za ljudska prava i vladavinu prava o nacrtu zakona o izmenama i dopunama ustava u delu koji se odnosi na vrhovni savet magistrature, 20. mart 2020 (CDL-AD(2020)001 stav 54; za kriterijume nespojivosti videti Hitno mišljenje o revidiranom nacrtu amandmana na zakon o državnom tužilaštvu, 10. maj 2021, Crna Gora (CDL-PI(2021)008, stavovi 28-31.

⁵³ Hitno mišljenje o revidiranom nacrtu amandmana na zakon o državnom tužilaštvu, 10. maj 2021, Crna Gora (CDL-PI(2021)008, stav 40.

⁵⁴ Videti Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i Generalnog direktorata za ljudska prava i vladavinu prava o nacrtu zakona o izmenama i dopunama ustava u delu koji se odnosi na vrhovni savet magistrature, 20. mart 2020 (CDL-AD(2020)001 stavovi 51, 68; videti i: Venecijanska komisija, Kompilacija mišljenja, izveštaja i studija Venecijanske komisije o ustavnom pravu (CDL-PI(2020)004 pp. 20-22.

⁵⁵ Videti Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stav 21.

Saveta sudstva, dok u drugim sistemima predsednika treba da bira sam Savet, i on treba da bude sudija.⁵⁶

4. Trajnost funkcije članova Saveta sudstva

36. Članovi treba da budu birani na određeni mandat i moraju da uživaju odgovarajuću zaštitu za iskazanu nepristrasnost i nezavisnost.⁵⁷ Članovi moraju biti zaštićeni od unutrašnjih i spoljašnjih pritisaka. Međutim, osim u slučajevima smrti, odlaska u penziju ili razrešenja sa funkcije, npr. kao posledice izrečene disciplinske mere, mandat člana treba da prestane samo zakonitim izborom naslednika kako bi se obezbedilo zakonito obavljanje dužnosti od strane Saveta, čak i ako ne dođe do imenovanja novih članova, zbog blokade u parlamentu.⁵⁸ CCJE skreće pažnju na mogući uticaj reizbora na nezavisnost članova Saveta sudstva. U principu, treba izbegavati reizbore članova sa trajnim mandatom u korist dužih fiksnih mandata⁵⁹ kako bi se obezbedila nezavisnost. S tim u vezi, ovo Mišljenje se oslanja na stav zauzet u Mišljenju br. 10 (2007)⁶⁰. Kontinuitet i efikasnost se mogu poboljšati ako svi mandati ne ističu istovremeno.

37. CCJE želi da ponovo potvrdi značaj trajnosti funkcije svih članova Saveta kao takve⁶¹ i kao ključnog preduslova za nezavisnost sudstva. Sudije imenovane u Savet sudstva treba da uživaju zaštitu istim garancijama kao i sudije koje obavljaju sudijsku funkciju, uključujući i uslove za funkciju i mandate i pravo na pravično saslušanje u slučaju disciplinskog postupka, suspenzije i razrešenja.⁶² Članovi koji nisu sudije treba da uživaju podjednaku zaštitu. Sudije i članovi koji nisu sudije treba da uživaju iste imunitete kao što je precizirano u Mišljenju br. 3 (2002).⁶³

38. Članovi mogu biti razrešeni sa funkcije samo na osnovu grube povrede dužnosti dokazane u postupku u kojem su zagarantovana njihova prava na pravično suđenje. Članovi mogu prestati da budu članovi u slučaju sprečenosti ili gubitka statusa na osnovu kojeg su izabrani ili imenovani u Savet. Ako je za ovu odluku nadležan sam Savet ili poseban organ u okviru njega, razrešenom članu se mora obezbediti pravo na žalbu. CCJE naglašava da je važno da se postupci koji mogu neposredno ili posredno dovesti do prestanka funkcije ne zloupotrebljavaju u političke svrhe, već da se mora poštovati pravo na pravično suđenje.⁶⁴ S tim u vezi, ovo Mišljenje dopunjuje Mišljenje br. 10 (2007).

5. Sredstva za rad Saveta sudstva

⁵⁶ Videti Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stav 33.

⁵⁷ Videti Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stav 36.

⁵⁸ Videti Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i Generalnog direktorata za ljudska prava i vladavinu prava o nacrtu zakona o izmenama zakona o sudstvu i položaju sudija i određenih zakona o radu vrhovnog suda i sudskih organa (nacrt zakona 3711), Ukrajina, 9. oktobar 2020 (CDL-AD(2020)022, stav 49).

⁵⁹ Na osnovu odgovora država članica, najduže mandate u trajanju od 6 godina imaju npr. Slovenija, Rumunija, Severna Makedonija, Holandija i Mađarska.

⁶⁰ Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stav 34.

⁶¹ Mišljenje CCJE br. 10 (2007) rec. E I; videti i Zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i Generalnog direktorata za ljudska prava i vladavinu prava o nacrtu zakona o izmenama i dopunama ustava u delu koji se oodnosi na vrhovni savet magistrature, 20. mart 2020, Moldavija (CDL-AD(2020)001 stavovi 55-56; Mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu amandmana na zakon o državnom tužilaštvu i nacrtu zakona o tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju, 22. mart 2021, Crna Gora (CDL-AD(2021)012, stavovi 45-48; Hitno mišljenje o revidiranom nacrtu amandmana na zakon o državnom tužilaštvu, 10. maj 2021, Crna Gora (CDL-PI(2021)008, stavovi 46-49, prema Venecijanskoj komisiji jedino dopušteno ako se usvajaju nova obeležja koja bitno depolitizuju savet.

⁶² Videti Diego Garcia Sayan, specijalni izvestilac UN za nezavisnost sudija i prava, intervencija predmeta *Grzeda v. Poland*, zahtev br. 43572/18, stavovi 45-53.

⁶³ Mišljenje CCJE br. 3 (2002), stavovi 51-77.

⁶⁴ Mišljenje CCJE br. 3 (2002), stavovi 58-74; CJEU C-83/19 i dr. 18.5.2021, stavovi 196-199, 236.

39. Mnoge države članice ukazuju na nedostatak osoblja i finansijskih sredstava u njihovim Savetima za sudstva. CCJE stoga želi da ponovo potvrdi da su države članice dužne da sudstvu obezbede odgovarajuća sredstva, uključujući zasebna finansijska sredstva i osoblje za Savete sudstva.⁶⁵

III. Saveti sudstva u društvu

1. Odnosi sa drugim granama vlasti

40. Poslanici i članovi izvršne vlasti moraju, naravno, poštovati zakone prilikom saradnje sa Savetom sudstva i ne smeju narušavati njegovu ulogu i funkcionisanje time što će kršiti ili zaobilaziti pravila. Štaviše, odnosi sa Savetom moraju biti zasnovani na kulturi poštovanja vladavine prava i uloge Saveta sudstva u odgovarajućoj državi članici.

41. Saveti sudstva treba da se aktivno angažuju u dijalogu sa drugim granama vlasti, naročito kada pružaju informacije o planiranim zakonodavnim aktivnostima. Takav dijalog se mora voditi u atmosferi uzajamnog poštovanja.

2. Odnosi sa udruženjima sudija i civilnim društvom

42. Države članice su ukazale na svoju interakciju sa javnošću putem posebnih veb sajtova i izveštaja. Neke države članice su čak istakle da se neki od plenarnih sastanaka Saveta prenose onlajn. CCJE pozdravlja takve napore, usmerene ka većoj transparentnosti i odgovornosti. Ono, međutim, prihvata da u mnogim slučajevima, posebno uključujući intervjue i razmatranja u vezi sa karijerama sudija, postoji legitiman interes da rasprave budu poverljive.

43. CCJE preporučuje angažovanje Saveta sudstva u dijalogu sa udruženjima sudija⁶⁶, kao i sa civilnim društvom, uključujući advokatske komore i nevladine organizacije. Ovaj dijalog pruža važnu priliku za iskazivanje odgovornosti. Saveti sudstva treba da budu otvoreni za informacije i kritike koje dolaze spolja i da se angažuju u aktivnostima kojima se istupa ka građanima, uključujući, na primer, ankete o tome da li su stranke zadovoljne radom suda i žalbenim postupcima. Međutim, Savet uvek mora biti svestan svoje specifične nezavisne uloge i stoga mora biti oprezan, kako bi se izbeglo lobiranje.

44. Od ključnog je značaja da javnost ima saznanja o odgovornostima i značaju nezavisnog sudstva.⁶⁷ U nekim pravnim sistemima, sudski postupci se već prenose uživo elektronskim putem, tako da se ročišta mogu pratiti na daljinu, dok se obimne informacije objavljuju na internetu. Štaviše, pojedini sudovi mogu kontaktirati sa javnošću na lokalnom nivou. Međutim, Savet sudstva bi trebalo da ima posebnu ulogu u objašnjavanju pravosudnog sistema i sopstvene uloge u njemu.

3. Odnosi sa medijima

45. Države članice su istakle da sa medijima komuniciraju putem odgovarajućih službi, saopštenja za javnost i konferencija za štampu.⁶⁸ Objavljivanje izveštaja i mišljenja i obraćanje medijima predstavljaju važna sredstva za saradnju sa drugim granama vlasti za mnoge Savete sudstva u državama članicama. Komunikacija sa javnošću putem medija može biti odličan instrument odgovornosti i transparentnosti.

46. Objašnjenje da Savet i sudije pojedinci moraju nezavisno odlučivati u predmetima mora obavezno biti sadržano u svakom vidu komunikacije sa medijima, javnošću i drugim granama vlasti.

⁶⁵ Mišljenje CCJE br. 10 (2007), stavovi 73-75; Mišljenje CCJE br. 18 (2015), stav 51; Izveštaj ENCJ 2015/2016 o finansiranju sudstva.

⁶⁶ Videti Mišljenje CCJE br. 23 (2020) stavovi 25, 29-32 preporuka 6.

⁶⁷ Videti Mišljenje CCJE br. 7 (2005) stavovi 33-54; br. 10 (2007), stavovi 80-86

⁶⁸ Videti odgovor na upitnik dostavljen radi pripreme ovog mišljenja i Mišljenja CCJE br. 10 (2007), stav 95.

Savet se mora odlučno suprotstaviti svakom pokušaju napada ili pritiska na sudije pojedince ili sudstvo u celini. Kako bi se podsticali odgovarajući odnosi između sudstva i medija, Savet sudstva treba ili da služi kao posrednik između sudstva i medija, ili treba da obezbedi druge delotvorne procese za vršenje te uloge.

4. Odnosi sa organima za borbu protiv korupcije

47. Borba protiv korupcije je zadatak od ključnog značaja, pošto korupcija podriva poverenje javnosti, a time i legitimitet sudstva u celini.⁶⁹ S druge strane, efikasna borba protiv korupcije i poštovanje nezavisnosti sudstva i vladavine prava moraju ići ruku pod ruku. Efikasna borba protiv korupcije ne može postojati bez nezavisnog sudstva i poštovanja vladavine prava.⁷⁰ Čak i u okolnostima postojanja posebne institucije za borbu protiv korupcije, kao i tamo gde borba protiv korupcije ostaje u nadležnosti Saveta sudstva, Savet i njegovi članovi moraju biti u potpunosti posvećeni preduzimanju i pružanju podrške svim odgovarajućim koracima u borbi protiv korupcije u okviru sudstva i Saveta. Savet sudstva takođe mora voditi računa o tome da se borba protiv korupcije i disciplinski postupci ne koriste kao povodi za napad na pojedine sudije iz političkih razloga.⁷¹

IV Zaključci i preporuke

1. U mnogim državama članicama, Saveti sudstva su odgovorni za odbranu nezavisnosti sudstva. Politički trendovi čine neophodnim ponovno potvrđivanje načela i preporuka istaknutih u Mišljenju br. 10 (2007) o Savetima sudstva i – gde je to neophodno – njihovo dopunjavanje (stavovi 2, 7, 8).
2. Ustavi i međunarodni standardi koji zagovaraju uvođenje i odgovarajuće uređivanje Saveta sudstva nisu dovoljni za izgradnju nezavisnog sudstva. Sudstvo i druge grane vlasti, političari, mediji i civilno društvo moraju sarađivati u dugoročnom nastojanju da ojačaju stručnost, transparentnost i etiku u sudstvu, da kultura poštovanja nezavisnosti sudstva i vladavine prava ne bi ostala samo mrtvo slovo na papiru (stav 3).
3. Savet sudstva treba da ima na raspolaganju delotvorna pravna sredstva kako bi zaštitio svoju samostalnost i doveo u pitanje zakonitost javnih događaja koji utiču na njega ili na sudstvo. Saveti sudstva treba da imaju mogućnost da istupaju pred domaćim i međunarodnim sudovima (stav 11).
4. Legitimitet Saveta sudstva počiva na njihovim pravnim osnovima, ali mora biti dopunjen poverenjem javnosti stečenim putem transparentnosti i odgovornosti i kvalitetnim radom u interesu društva (stavovi 10, 12-14).
5. Što su veće odgovornosti i ovlašćenja Saveta, to je važnije da njegovu nezavisnost poštuju druge grane vlasti, da ima dovoljno sredstava i da bude odgovoran za svoje aktivnosti i odluke (stavovi 25, 47).
6. Svi članovi Saveta sudstva moraju poštovati najviše etičke i profesionalne standarde i moraju biti odgovorni za svoje postupke putem odgovarajućih mehanizama (stavovi 16, 17).
7. Svaki Savet sudstva mora raditi transparentno, obrazlažući svoje odluke i postupke i na taj način biti odgovoran. U odgovarajućim slučajevima, mora postojati mogućnost osporavanja odluka Saveta na sudu (stavovi 12, 15, 18).

⁶⁹ Videti Mišljenje CCJE br. 21 (2018).

⁷⁰ Videti: Predsednik Venecijanske komisije Gianni Buquicchio, u govoru Democracy in Action: Zero Corruption Conference, 7-8.6.2021.

⁷¹ Videti o opasnosti tzv. *chilling effect*-a: CJEU C-83/19 i drugi 18.5.2021, stav 236.

8. CCJE je svesno da ne postoji jedinstven model Saveta sudstva. Svaki Savet, međutim, treba da ima odgovarajuće nadležnosti u odbrani nezavisnosti sudstva i sudija pojedinaca, tako da sudije pojedinci imaju slobodu da donose odluke bez nedopuštenog pritiska koji dolazi spolja i iznutra, odn. iz samog sudstva (stav 19).

9. Odluke o karijerama sudija ne smeju se donositi zbog odanosti političarima ili drugim sudijama, već u transparentnom postupku uz primenu objektivnih kriterijuma koliko je to moguće. Takve odluke moraju biti obrazložene i zasnovane samo na zaslugama. Sudije koje smatraju da su im prava ugrožena moraju imati pravo na podnošenje žalbe sudu (stavovi 20-21).

10. Članovi Saveta moraju biti izabrani u transparentnom postupku koji predstavlja temelj nezavisnog i efikasnog funkcionisanja Saveta i sudstva i koji otklanja svaki utisak o političkom uticaju, ličnom interesu ili kronizmu (stav 27, 29, 31, 34).

11. Članstvo ex officio nije prihvatljivo, osim u veoma malom broju slučajeva, i ne treba da uključi članove ili predstavnike zakonodavne ili izvršne vlasti (stav 28).

12. Predsednik Saveta sudstva mora biti nepristrasno lice. U parlamentarnim sistemima u kojima predsednik/šef države ima samo formalna ovlašćenja, ne može se prigovoriti imenovanju šefa države za predsednika Saveta sudstva, dok u drugim sistemima predsednika treba da bira sam Savet, i on treba da bude sudija (stav 35).

13. Ako se proveravanje uopšte sprovodi u državi članici, mora je preduzeti nezavisna institucija. Saveti sudstva treba da igraju važnu ulogu u zaštiti nezavisnosti sudstva. Ispitivanje samog Saveta je krajnja mera, a tamo gde se ona sprovodi, treba da je sprovede nezavisno telo (stav 22-23).

14. Većinu članova treba da čine sudije koje biraju sudije, garantujući najširu moguću zastupljenost sudova i instanci, kao i raznovrsnost polova i područja sa kojih dolaze (stav 29, 30).

15. CCJE preporučuje uključivanje članova koji nisu sudije, uključujući i laike, čime se obezbeđuje predstavljanje raznih društvenih slojeva i umanjuje rizik od korporativizacije (stav 29).

16. Izbor članova sudija od strane parlamenta ili izvršne vlasti se mora izbegavati. Tamo gde članove koji nisu sudije bira parlament, trebalo bi zahtevati kvalifikovanu većinu. Trebalo bi odrediti odgovarajuće mehanizme za otklanjanje mogućih blokada u odlučivanju (stavovi 31, 33).

17. Članovi treba da budu birani na određeni mandat i moraju da uživaju odgovarajuću zaštitu za iskazanu nepristrasnost i nezavisnost od unutrašnjeg i spoljnog pritiska. Mandat člana načelno treba da prestane samo zakonitim izborom naslednika (stav 36).

18. CCJE želi da ponovo potvrdi važnost mandata svih članova Saveta kao ključnog preduslova za njegovu nezavisnost. Članovi mogu biti razrešeni samo na osnovu grube povrede dužnosti dokazane u postupku u kojem je zagarantovano njihovo pravo na pravično suđenje (stavovi 36-38).

19. CCJE želi da istakne da su države članice dužne da sudstvu obezbede odgovarajuće osoblje i sredstva za finansiranje Saveta sudstva (stav 39).

20. Odnosi između Saveta i drugih grana vlasti moraju biti zasnovani na kulturi poštovanja vladavine prava i razumevanju njihove odgovarajuće uloge u demokratskoj državi (stavovi 40-41).

21. Saveti sudstva treba da se aktivno angažuju u otvorenom dijalogu punom poštovanja sa drugim granama vlasti, udruženjima sudija i civilnim društvom, uključujući i advokatske komore i nevladine organizacije i medije (stav 40-44).

22. Savet se mora odlučno suprotstaviti svakom pokušaju napada ili pritiska na sudije pojedince ili sudstvo u celini (stavovi 45-46).

23. Savet i njegovi članovi moraju biti u potpunosti posvećeni preduzimanju i pružanju podrške svim odgovarajućim koracima u borbi protiv korupcije u okviru sudstva i Saveta na način kojim se poštuje vladavina prava (stav 47).