Strazbur, 16. mart 2010. **CDL-AD(2010)004**

Original: engleski

**Studija broj 494/2008**

**EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU KROZ PRAVO**

**(VENECIJANSKA KOMISIJA)**

**IZVEŠTAJ**

**O NEZAVISNOSTI SUDSKIH SISTEMA**

**DEO I: NEZAVISNOST SUDIJA**

**Usvojen od strane Venecijanske komisije**

**na njenoj 82. plenarnoj sednici**

**(Venecija, 12-13. mart 2010)**

**na osnovu komentara**

**Guido NEPPI MODONA (zamenski član, Italija)**

**Angelika NUSSBERGER (zamenski član, Nemačka)**

**Hjortur TORFASON (član, Island)**

**Valery ZORKIN (član, Rusija)**

**UVOD**

1. Pismom od 11. jula 2008, predsedavajući Komiteta za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine zatražio je od Venecijanske komisije da pruži mišljenje o „evropskim standardima koji se tiču nezavisnosti sudskog sistema“. Komitet je „zainteresovan kako za prikaz postojećih *acquis*-a, tako i za njihov dalji razvoj, na osnovu uporedne analize koja uzima u obzir najveće grupacije pravnih sistema u Evropi“.
2. Komisija je poverila pripremu ovog izveštaja svojoj Potkomisiji za pravosuđe, koja je održala sastanke o ovoj temi u Veneciji 16. oktobra 2008, 11. decembra 2008, 12. marta 2009, 10. decembra 2009 i 11. marta 2010.
3. Potkomisija je odlučila da pripremi dva izveštaja o nezavisnosti pravosuđa, jedan koji bi se ticao tužilaštva i ovaj izveštaj o sudijama, pripremljen na osnovu komentara Neppi Modona (CDL-JD(2009)002), Nussberger (CDL-JD(2008)006), Zorkin (CDL-JD(2008)008) and Torfason.
4. Decembra 2008, gospodin Desch, predstavljajući Evropski komitet o pravnoj saradnji (CDCJ) i gospođa Laffranque, predsednik Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) učestvovali su u radu Komisije. Gospođa Laffranque je dala i pisane komentare (CDL-JD(2008)002).
5. O ovom izveštaju se raspravljalo na sastancima pri plenarnim sednicama Komisije 17-18. oktobra 2008, 12-13. decembra 2008, 12-13. juna 2009, 9-10. oktobra 2010 i 11-12. decembra 2009. i Venecijanska komisija ga je usvojila na svojoj 82. Plenarnoj sednici (Venecija, 12-13. mart 2010).

**I PRETHODNE PRIMEDBE**

1. Nezavisnost sudstva ima objektivnu komponentu, kao neotuđiva osobina sudstva kao takvog, i subjektivnu, kao pravo pojedinca da o njihovim pravima odlučuje nezavisan sudija. Bez nezavisnih sudija, ne može biti pravilne i zakonite primene prava i sloboda. Stoga, nezavisnost sudstva nije sama sebi cilj. Ona nije lična privilegija sudija već je opravdana potrebom da se sudijama omogući da ispunjavaju svoju ulogu zaštitnika prava i sloboda ljudi.
2. Nezavisnost sudija i – kao posledica – ugled sudstva u određenom društvu zavisi od mnogih činilaca. Pored institucionalnih pravila koja garantuju nezavisnost, lični karakter i profesionalni kvaliteti sudije pojedinca koji odlučuje u predmetu su od ključnog značaja. Pravna kultura kao celina je takođe značajna.
3. Institucionalna pravila moraju biti sačinjena na takav način da garantuju izbor visoko kvalifikovanih i sudija pouzdanih kao ličnosti, kao i da definišu okruženje u kojem sudije mogu da rade bez izloženosti neprimerenom spoljnom uticaju.
4. Problem uspostavljanja sveobuhvatnog seta standarda o sudskoj nezavisnosti razmatran je u značajnom broju dokumenata različito detaljnim, sa ciljem da se utvrde referentne osnove. Ovi dokumenti, bez obzira da li su ih objavile međunarodne organizacije, zvanična tela ili nezavisne grupe, nude sveobuhvatan prikaz o tome šta bi trebalo da budu elementi sudske nezavisnosti: uloga i značaj sudske nezavisnosti u obezbeđivanju vladavine prava i vrste izazova sa kojima se može susresti, a koji potiču od izvršne, zakonodavne vlasti ili drugih.
5. Iskustvo, međutim, pokazuje da u mnogim državama, najbolja institucionalna rešenja ne mogu funkcionisati bez dobre volje onih koji su odgovorni za njihovu primenu i ispunjenje. Ispunjenje postojećih standarda je, prema tome, bar onoliko važno koliko i utvrđivanje novih potrebnih standarda. Pored toga, ovaj Izveštaj nastoji ne samo da pruži prikaz postojećih standarda, već i da identifikuje oblasti u kojima novi standardi mogu biti potrebni kako bi se promenila praksa koja može da predstavlja prepreku sudskoj nezavisnosti.
6. Trebalo bi napomenuti da su neki principi primenjivi samo na sudstvo u pravom smislu reči na nacionalnom nivou, a ne na ustavne sudove niti na međunarodne sudije, koji su izvan opsega ovog Izveštaja.

**II POSTOJEĆI STANDARDI**

1. Na evropskom i međunarodnom nivou postoji veliki broj tekstova o nezavisnosti sudstva. Ne bi bilo korisno započinjati od početka sa novim pokušajem da se definišu standardi sudske nezavisnosti i, prema tome, Venecijanska komisija će se u ovom izveštaju fokusirati na postojećim tekstovima.
2. Na evropskom nivou, pravo na nezavisan i nepristrasan sud je prvo od svih koja su garantovana članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima („*Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom...*“). Sudska praksa Suda osvetljava određeni broj važnih aspekata sudske nezavisnosti ali, po svojoj prirodi, ne pristupa pitanju na sistematičan način.
3. Pored Evropske konvencije o ljudskim pravima, najuticajniji tekst o nezavisnosti sudstva na evropskom nivou je Preporuka (94)12 Komiteta ministara o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija. Tekst je trenutno u fazi revizije i Venecijanska komisija se nada da će ovaj Izveštaj biti od koristi u kontekstu pomenute revizije.
4. Kako se ovaj dokument ne bavi detaljima u velikoj meri, bilo je pokušaja za naprednijim dokumentom o nezavisnosti sudstva. Verovatno je najsveobuhvatniji od njih Mišljenje broj 1 Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) o standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i nepremostivosti sudija. Druga mišljenja CCJE-a su takođe relevantna u ovom kontekstu, na primer, CCJE Mišljenje broj 6 o pravičnom suđenju razumnom roku, Mišljenje broj 10 o „sudskim savetima na usluzi društvu“ i broj 11 o kvalitetu sudskih odluka.
5. Još jedan dokument Saveta Evrope je Evropska povelja o statusu sudija, odobren na multilateralnom sastanku koji je organizovao Direktorat za pravna pitanja Saveta Evrope u Strazburu jula 1998.
6. Izveštaj Venecijanske komisije o imenovanjima sudija (CDL-AD(2007)028) pokriva pitanja od posebnog značaja za nezavisnost sudstva. Drugim aspektima se bave različita mišljenja Venecijanske komisije.
7. Zasnovano na članu 10 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima („*Svako ima potpuno jednako pravo na pravično javno suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji će odlučiti o njegovim pravima i obavezama, i o osnovanosti svake krivične optužbe protiv njega*.“), postoji takođe i niz standarda Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudstva, posebno [Osnovni principi nezavisnosti sudstva usvojeni od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 1985.](http://media.cgo-cce.org/2013/06/15-Osnovna-nacela-nezavisnosti-sudstva.pdf) i [Bangalorski principi sudijskog ponašanja iz 2002.](http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Bengalorski.pdf) Ovi standardi se često poklapaju sa standardima Saveta Evrope, ali često ne idu dalje od njih.
8. Trenutni izveštaj nastoji da prikaže sadržinu evropskih standarda na koherentan način. Uglavnom prati strukturu Mišljenja broj 1 CCJE-a.

**III SPECIFIČNI ASPEKTI SUDIJSKE NEZAVISNOSTI**

1. **Nivo na kojem se garantuje sudijska nezavisnost**
2. Preporuka (94)12 predviđa (Princip I.2.a): „*Nezavisnost sudija* *bi trebalo da bude garantovana u skladu sa odredbama Konvencije i ustavnim principima, na primer dodavanjem određenih odredaba u ustave ili zakone ili inkorporiranjem oredaba ove Preporuke u unutrašnje zakone.*“
3. Mišljenje 1 CCJE-a predlaže (kod 16[[1]](#footnote-2)), u skladu sa preporukama Evropske povelje, korak dalje: „*osnovni principi statusa za sudije su postavljeni u unutrašnjim normama na najvišem nivou, a njihova pravila u normama barem na nivou zakona.*“
4. Venecijanska komisija snažno predlaže sledeći pristup. **Osnovni** **principi** **koji obezbeđuju nezavisnost sudstva trebalo bi da su predviđeni ustavom ili odgovarajućim dokumentima[[2]](#footnote-3).**
5. **Osnove za imenovanje ili napredovanje**
6. Preporuka (94)12 predviđa da „*Sve odluke koje se tiču stručne karijere sudija trebalo bi da budu zasnovane na objektivnim kriterijumima, a izbor i karijera sudija trebalo bi da budu zasnovani na zasluzi, uzimajući u obzir kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost*“.
7. Mišljenje broj 1 CCJE-a predlaže u dodatku (pod 25) „*da tela koja su u državama članicama odgovorna za razvoj i savetovanje o imenovanju i napredovanju sada bi trebalo da uvedu, objave i sprovedu objektivne kriterijume, sa ciljem obezbeđivanja da izbor i karijera sudija budu ’zasnovani na zaslugama, uzimajući u obzir kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost’*“. Zasluga nije isključivo pitanje pravnog znanja, analitičkih sposobnosti ili akademske izvrsnosti. Takođe bi trebalo da uključi pitanja karaktera, ocene, dostupnosti, komunikacionih sposobnosti, efikasnosti u donošenju presuda i drugo.
8. Neophodno je da sudija ima osećaj pravde i osećaj pravičnosti. Međutim, u praksi, može biti teško proceniti ove kriterijume. Transparentni postupci i koherentna praksa se zahtevaju kada se oni primenjuju.
9. Konačno, kada je zasluga osnovni kriterijum, raznolikost unutar pravosuđa će omogućiti da javnost veruje i prihvati sudstvo kao celinu. Pošto sudstvo nije predstavničko, trebalo bi da je otvoreno i pristup istom bi trebalo da je omogućen svim kvalifikovanim osobama iz svih oblasti društva[[3]](#footnote-4).
10. **Princip da sve odluke koje se tiču imenovanja i stručne karijere sudija trebalo bi da su zasnovane na zasluzi, primena objektivnih kriterijuma unutar okvira Zakona ne sme se dovesti u pitanje.**
11. **Imenovanje i konsultativna tela**
12. Preporuka (94)12 odslikava prednost sudskih saveta, ali prihvata i druge sisteme:

*„Telo koje odlučuje o izboru i karijeri sudija trebalo bi da bude nezavisno od vlasti i uprave. Kako bi štitilo svoju nezavisnost, pravila bi trebalo da obezbede da, na primer, njegove članove bira sudstvo i da telo samo odlučuje o svojim procesnim regulativama.   
Međutim,u državama u kojima ustavne ili zakonske odredbe i tradicija dozvoljavaju da sudije imenuje vlada, trebalo bi da postoje garancije koje obezbeđuju da su postupci imenovanja sudija transparentni i nezavisni u praksi i da odluke nisu pod uticajem bilo kakvih okolnosti osim onih koji se tiču malopre pomenutih objektivnih kriterijuma“.*

1. CCJE se takođe izjašnjava u prilog uključivanja nezavisnog tela (pod 45): „*CCJE smatra da Evropska povelja – u meri u kojoj se zalaže za intervenciju (u dovoljno širokom smislu da uključi i mišljenje, preporuku ili predlog, kao i konkretnu odluku) nezavisnog tela u kome su značajno zastupljene sudije demokratski izabrane od strane drugih sudija – ukazuje na opšti pravac koji CCJE želi da podrži. Ovo je naročito važno za države koje nemaju duboko ukorenjene i demokratski dokazane sisteme*.“
2. Mišljenje broj 10 CCJE-a o „Sudskom savetu u službi društva“ dalje razrađuje stav CCJE-a. Predviđa (pod 16): „*Sudski savet može biti sastavljen ili samo od sudija ili moze biti mešovit, sastavljen i od sudija i onih koji to nisu. U oba slučaja, moraju se izbeći utisci rukovođenja sopstvenim interesom, sopstvenom zaštitom i sklonosti favorizaciji.“* i (pod 19) „*Prema mišljenju CCJE, ovakav mešovit sastav bi predstavljao prednost u pogledu izbegavanja utiska rukovođenja sopstvenim interesom, sopstvenom zaštitom i sklonosti favorizaciji i drugačijeg viđenja od strane društva, čime bi se sudstvu dodao još jedan izvor legitimiteta. Međutim, čak i kad je članstvo mešovito, funkcionisanje sudskog saveta ne sme praviti nikakve ustupke mešanju parlamentarne većine i pritisku izvršne vlasti i mora biti oslobođeno od svake podređenosti političkoj partiji, tako da može da štiti vrednosti i osnovne principe pravde.“*
3. Stav Venecijanske komicije (CDL-AD(2007)028) je više nijansiran:

„*44. U Evropi postoji raznovrsnost različitih sistema za imenovanje sudija i ne postoji jedan jedini model koji bi se primenio na sve države.*

*45. U starijim demokratijama, izvršna vlast ponekad ima odlučujući uticaj na imenovanja sudija. Takvi sistemi mogu dobro da funkcionišu u praksi i da omoguće nezavisnost sudstva jer su ove vlasti ograničene pravnom kulturom i tradicijom, koja je nastajala tokom dugo vremena.*

*46. Nove demokratije, međutim, nisu još uvek imale priliku da razviju ove tradicije, koje bi sprečile zloupotrebe i, prema tome, bar u ovim državama, izričite ustavne i zakonske odredbe su potrebne kao sigurnost da bi se sprečila politička zloupotreba u imenovanju sudija.*

*47. Imenovanja sudija redovnih (koji nisu ustavni) sudova nisu odgovarajući predmet za glasanje u parlamentu jer se ne može isključiti opasnost da politička razmatranja prevagnu nad objektivnim zaslugama kandidata.*

*48. Odgovarajući način garantovanja sudijske nezavisnosti jeste uspostavljanje sudskog saveta, koji bi trebalo da je obskrbljen ustavnim garancijama za svoj sastav, vlast i samostalnost.*

*49. Takav savet bi trebalo da ima odlučujući uticaj na imenovanje i unapređenje sudija i disciplinske mere prema njima.*

*50. Značajan deo ili većina članova sudskog saveta bi trebalo da bude izabrano od strane samog sudstva. Kako bi se omogućila demokratska legitimnost sudskog saveta, druge članove bi trebalo da bira parlament među osobama koje poseduju odgovarajuće pravne kvalifikacije.*“

1. Da zaključimo, stav Venecijanske komisije da je odgovarajući način obezbeđivanja nezavisnosti sudstva taj da **nezavisni sudski savet ima odlučujući uticaj na odluke o** imenovanju i karijeri sudija. Zahvaljujući bogatstvu pravne kulture u Evropi, koja je dragocena i trebalo bi je sačuvati, ne postoji jedinstven model koji je primenjiv na sve države. **Poštujući raznolikost pravnih sistema, Venecijanska komisija preporučuje da države, koje još uvek to nisu učinile, razmotre osnivanje nezavisnih sudskih saveta ili sličnih tela. U svim slučajevima, savet bi trebalo da ima pluralistički sastav sa značajnim delom, ako ne i većinom, članova koji su sudije. Sa izuzetkom ex officio članova, ove sudije bi trebalo da biraju ili imenuju njihove kolege.**
2. **Mandat – vreme imenovanja**
3. Princip I.3 Preporuke (94)12 predviđa: „*Sudije, bilo one koje su imenovane ili izabrane, imaće garancije mandata do godina starosti za obaveznu penziju ili do isteka trajanja mandata.* “
4. Mišljenje broj 1 CCJE-a dodaje (pod 48): „*Evropska praksa obično podrazumeva imenovanja za puno radno vremene do zakonske starosne granice za odlazak u penziju. Ovo je najmanje problematičan pristup sa stanovišta nezavisnosti*.“ i (pod 53) „*CCJE smatra da u slučajevima kada je mandat probni ili ograničen, telo odgovorno za objektivnost i transparentnost načina imenovanja ili ponovnog imenovanja sudija koje rade puno radno vrijeme je od izuzetne važnosti.*“
5. Ovo odgovara stavu Venecijanske komisije koja je, osim posebnih slučajeva poput sudija ustavnih sudova, uvek bila naklonjena mandatu do penzionisanja.
6. Poseban problem u ovom kontekstu su probni mandati sudija. Ovo pitanje je izričito obrađeno u Evropskoj povelji pod 3.3:   
    „*3.3. U slučajevima gde postupak zapošljavanja sudije zahteva probni rad, obavezno kratkotrajan, npr. posle imenovanja na funkciju sudije ali pre potvrđivanja stalnog mandata, ili tamo gde se sudija zapošljava na određeno vreme podložno produženju, odluku da se sudija ne primi u stalni radni odnos, odnosno da se ne produži period imenovanja, može doneti jedino nezavisni organ pomenut u stavu 1.3 ili se takva odluka donosi na njegov predlog, preporuku, s njegovom saglasnošću ili na osnovu njegovog mišljenja. Odredbe stava 1.4 primjenjuju se i na lice na probnom radu.*“
7. Venecijanska komisija se ovim pitanjem detaljno bavila u svom Izveštaju o sudijskim imenovanjima (CDL-AD(2007)028):   
    „40. *Venecijanska komisija smatra da određivanje probnih mandata može da podrije nezavisnost sudija, pošto se sudije mogu osetiti pod pritiskom da u predmetima odlučuju na određeni način. […]   
    41. Ovo ne bi trebalo tumačiti tako da se isključuji svaka mogućnost za uspostavljanje privremenih sudija. U državama sa relativno mladim sudskim sistemima, može postojati praktična potreba da se prvo, pre trajnog imenovanja, utvrdi da li je sudija zaista sposoban da izvršava svoju funkciju efikasno. Ukoliko se probna imenovanja smatraju neophodnim, ’odbijanje da se potvrdi mandat sudiji trebalo bi da se vrši u skladu sa objektivnim kriterijumima i sa istim proceduralnim garancijama kada se i sudija udaljava sa svoje funkcije.’*   
    *42. Osnovna ideja isključivanja faktora koji mogu da ugroze nepristrastnost sudija: ’uprkos pohvalnim ciljevima za obezbeđenje visokih standarda kroz sistem vrednovanja, poznato je da je teško da se pomire nezavisnost sudija sa sistemom ocene rada. Ukoliko se mora birati među njima, sudijska nezavisnost je od ključnog značaja.* *43. Kako bi se pomirila potreba za probnim mandatom/vrednovanjem sa nezavisnošću sudija, trebalo bi istaći da su neke države, poput Austrije, uspostavile sistem po kojem se kandidati za sudije vrednuju tokom probnog mandata tokom kojeg mogu da asistiraju u pripremi presuda ali ne mogu još uvek da donose sudske odluke, koje su rezervisane za sudije za stalnom mandatu.*“
8. Da zaključimo, **Venecijanska komisija** **snažno preporučuje** **da** **redovne sudije budu imenovane na trajni mandat do penzionisanja. Probni mandat sudijske funkcije je problematičan sa aspekta nezavisnosti.**
9. **Mandat – nepremostivost i disciplina – premeštaji**
10. Princip nepremostivosti je implicitno garantovan Principom I.3 Preporuke Komiteta ministara (94)12 (vidi iznad).
11. CCJE zaključuje (pod 60):   
     „*CCJE je razmotrio:*   
     *(a)* *da nepremestivost sudija treba da bude nedvosmislen element nezavisnosti garantovan na najvišem unutrašnjem nivou (vidi paragraf 16 iznad);   
     (b) da je učešće nezavisnog tela**, uz procedure koje garantuju puno pravo na odbranu, od naročite važnosti u discipilnskim stvarima; i   
     (c) da bi bilo korisno formulisati standarde koji ne definišu samo ponašanje koje može dovesti do razrešenja, već i ponašanje koje može dovesti do bilo koje disciplinske mere ili promene statusa, uključujući na primer i premeštaj u drugi sud ili drugu oblast.*“
12. Pitanje premeštaja je detaljnije obrađeno u Evropskoj povelji pod 3.4:   
     „*3.4. Sudija koji već radi u sudu, u načelu*, *ne može se rasporediti na neku drugu sudijsku funkciju ili premestiti bilo gde, čak i na osnovu unapređenja, ako na to dobrovoljno ne pristane. lzuzeci od ovog načela dozvoljeni su jedino ako je premeštaj sudije vrsta predviđene disciplinske sankcije, u slučaju zakonske promene sudskog sistema i u slučaju privremenog raspoređivanja da bi se osnažio obližnji sud, čije maksimalno trajanje je strogo ograničeno propisima, što ne dovodi u pitanje primenu odredaba člana 1.4. ove Povelje.*“
13. Ovo odgovara pristupu Venecijanske komisije kada se ispituju nacionalni ustavi.
14. **Venecijanska komisija je dosledno podržavala princip nepremestivosti u ustavima. Premeštaji protiv volje sudije mogu biti dozvoljeni samo u vanrednim slučajevima.** Što se tiče disciplinskih postupaka, Izveštaj Komisije o imenovanju sudija[[4]](#footnote-5) **ističe preferenciju nadležnosti sudskih saveta ili disciplinskih sudova da vode disciplinske postupke.** Pored toga, Komisija se dosledno zalaže da **bi trebalo da postoji mogućnost žalbe sudu protiv odluka disciplinskih tela.**
15. **Plate sudija**
16. Preporuka (94)12 predviđa da bi plata sudija trebalo da bude garantovana zakonom (Princip I.2b.ii) i „proporcionalno odgovara dostojanstvu njihove struke i teretu odgovornosti“ (Princip III.1.b). Povelja, koju podržava CCJE, proširuje princip na obezbeđeno plaćeno bolovanje i penziju.
17. CCJE u Mišljenju broj 1 dodaje:   
     „*62. Dok neki sistemi (npr. u nordijskim zemljama) rešavaju tu situaciju tradicionalnim mehanizmima bez formalnih zakonskih rešenja, CCJE smatra da je uopšteno govoreći važno (a naročito kada je reč o novim demokratijama) imati konkretnu pravnu odredbu kojom se garantuje da sudijama ne mogu biti smanjene plate i obezbediti makar de facto mehanizam za povećanje plata u skladu sa troškovima života.*“
18. Venecijanska komisija deli mišljenje da plate sudija moraju da odgovaraju dostojanstvu njihove struke i da je adekvatna plata nezamenjiva da zaštiti sudije od neprimerenog spoljnjeg mešanja. Primer Ustava Poljske, koji garantuje sudijama plate u skladu sa dostojanstvom njihove funkcije i obimom dužnosti jeste pohvalan pristup. Visina plate bi trebalo da bude određena u svetlu socijalne situacije u zemlji i u poređenju sa visinom plate viših državnih službenika. Plata bi trebalo da bude zasnovana na opštem standardu i da se oslanja na objektivne i transparentne kriterijume, a ne na osnovu procene rada pojedinačnog sudije. Bonuse koji sadrže diskrecione elemente bi trebalo isključiti.
19. U određenom broju pretežno post-socijalističkih država, sudije takođe dobijaju benefite nefinansijske prirode, poput stanova, automobila i slično. Takva nemonetarna naknada za sudije ima dva porekla: prvi se ogleda u prethodnim socijalističkim sistemima raspodele dobara, koji je zavisio od centralnog planiranja. Neke grupacije, uključujući i sudije, bile su privilegovane u sticanju ovakvih dobara, uključujući i stambenog prostora. Ovo je bila značajna prednost sudijske funkcije.
20. Drugo poreklo ovakve prakse ogleda se u post-socijalističkom periodu tranzicije ka tržišnoj ekonomiji. Cene nepokretnosti su eksponencijalno porasle, što je državnim funkcionerima, uključujući i sudije, učinilo nepristupačnim kupovinu odgovarajućeg stambenog prostora. Još jednom, jedna od prednosti sudijske funkcije bilo je pripisivanje stanova. Posebno mlade sudije ne mogu lako da dođu u situaciju da kupe nepokretnost i, kao posledica, sistem alokacije istih je opstajao.
21. Dok je alokacija nepokretnosti uzrok zabrinutosti, nije jednostavno rešiti problem obezbeđivanja sudstvu odgovarajućeg životnog standarda, uključujući životni prostor. Argument koji se daje u prilog pomenute nefinansijske distribucije jeste da se ista može pripisati u skladu sa individualnim potrebama dok su plate određene na jednakom nivou za sve sudije određene kategorije, bez mogućnosti da pomogne onima koji za tim imaju potrebu. Međutim, ova procena socijalnih potreba i postavljanje razlika između sudija može biti podložno zloupotrebama i primeni subjektivnih kriterijuma.
22. Čak i ako su ovakve privilegije predviđene zakonom, uvek će biti prostora diskreciji pri raspodeli istih. Stoga, iste predstavljaju moguću pretnju sudijskoj nezavisnosti. Iako može biti teško odmah napustiti ovakve nefinansijske privilegije u pojedinim državama jer odgovaraju uočenoj potrebi za dostizanjem socijalne pravde, Venecijanska komisija preporučuje postepeno prekidanje sa takvom praksom i njihovo zamenjivanje adekvatnom visinom plate.
23. Da sumiramo, **Venecijanska komisija je mišljenja da bi visina plate za sudije trebalo da bude garantovana zakonom u skladu sa dostojanstvom njihove funkcije i obimom njihovih dužnosti. Bonusi i nefinansijska korist, čija raspodela uključuje diskrecioni element, trebalo bi da postepeno bude isključena.**
24. **Budžet sudstva**
25. Kako bi se održala nezavisnost sudskog sistema u kratkom i dugom roku, biće neophodno da se sudovima obezbede odgovarajuća sredstva da omoguće i sudovima i sudijama da ispune standarde predviđene članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i u nacionalnim ustavima, kao i da vrše svoje dužnosti sa integritetom i efikasnošću, koje su ključne za održavanje poverenja javnosti u pravdu i vladavinu prava. Adekvatnost finansiranja bi u skladu sa time trebalo da bude tumačen u širem konekstu svih sredstava kojima bi sudski sistem trebalo da raspolaže kako bi se ispunili ovi zahtevi i prepoznale njegove zasluge kao zasebne grane vlasti.
26. Dužnost je države da pruži odgovarajuća finansijska sredstva sudskom sistemu. Čak i u vremenima krize, pravilno funkcionisanje i nezavisnost sudstva ne smeju biti ugroženi. Sudovi ne bi trebalo da su finansirani na osnovu diskrecionih odluka zvaničnih tela, već na stabilan način i na osnovu objektivnih i transparentnih kriterijuma.
27. Međunarodna dokumenta ne predviđaju budžetsku samostalnost sudstva, ali postoje jaki argumenti u korist uzimanja u obzir stavova sudstva pri pripremanju budžeta. Mišljenje broj 2 CCJE-a o finansiranju i upravljanju sudija predviđa:   
     „*5. CCJE se slaže da, iako je finansiranje sudova deo državnog budžeta koji ministarstvo finansija podnosi parlamentu, ova finansijska sredstva ne bi trebalo da budu podložna političkim previranjima. Iako je visina sredstava koje neka zemlja može da priušti za svoje sudove politička odluka, mora se voditi računa, u sistemu zasnovanom na podeli vlasti, da se osigura da ni izvršna ni zakonodavna vlast ne budu u mogućnosti da izvrše bilo kakav pritisak na sudstvo u procesu određivanju budžeta. Odluke o izdvajanju sredstava za sudove moraju biti donete uz strogo poštovanje nezavisnosti sudstva.   
     10.* *Iako CCJE ne može da ignoriše ekonomske razlike između država, izrada odgovarajućeg finansijskog okvira za sudove zahteva veće učešće samih sudova u procesu pripreme budžeta. CCJE se slaže da je, stoga, važno da postupak usvajanja sudskog budžeta u parlamentu sadrži proceduru kojom se uzimaju u obzir stavovi sudstva*.  
     *11. Jedan od mogućih načina na koji sudstvo može aktivno učestvovati u izradi budžeta bio bi da nezavisnom telu nadležnom za upravljanje sudstvom – u državama u kojima takvo telo postoji – dodeli ulogu koordinacije u pripremi zahteva za finansiranje, i učini da ovo telo služi kao direktna veza sa Parlamentom u proceni potreba sudova. Poželjno je da telo koje predstavlja sve sudove bude odgovorno za podnošenje budžetskih zahteva parlamentu ili jednom od njegovih posebnih odbora.*“
28. **Odluke o raspodeli sredstava sudovima moraju se doneti uz najstrože poštovanje principa nezavisnosti sudstva i sudstvo bi trebalo da ima priliku da izrazi svoje stavove o predloženom budžetu u parlamentu, često kroz sudski savet.**
29. **Sloboda od neprikladnog spoljnog uticaja**
30. Dva aspekta sudijske nezavisnosti međusobno se dopunjuju. Spoljna nezavisnost štiti sudije od uticaja ostalih grana vlasti i ključan je element vladavine prava. Unutrašnja nezavisnost (vidi ispod, poglavlje 10) obezbeđuje da sudije donose odluke samo na osnovu Ustava i zakona i ne na osnovu uputstava od sudija više instance.
31. Preporuka (94)12 predviđa (Princip I.2.d):   
     „*U postupku donošenja odluka, sudije bi trebalo da su nezavisne i sposobne da delaju bez bilo kakvog ograničenja, neodgovarajućeg uticaja, navođenja, pritisaka, pretnji ili ometanja, neposrednih ili posrednih, od bilo koje struje ili iz bilo kog razloga. Zakon bi trebalo da predvidi sankcije za pojedince koji pokušavaju da utiču na sudije na bilo koji od navedenih načina. Sudije bi trebalo da imaju neograničenu slobodu da nepristrasno odlučuju u predmetima, u skladu sa svojom savešću i tumačenjem činjenica, i primenjujući vodeću vladavinu prava. Sudije ne bi trebale da budu u obavezi da izveštavaju o meritumu svojih predmeta bilo kome izvan sudstva.* “
32. CCJE u svom Mišljenju broj 1 daje komentar (pod 63):   
     „*Problem se umnogome sastoji u odlučivanju šta predstavlja neprikladan uticaj, kao i u postizanju odgovarajućeg balansa između, na primer, potrebe da se zaštiti sudski proces od iskrivljenja i pritisaka, bilo od strane političkih, novinarskih ili drugih izvora, i interesa otvorenog razmatranja nekog pitanja od javnog interesa u javnom životu i u slobodnim medijima. Sudije moraju prihvatiti da su oni javne ličnosti i ne smeju biti previše otvoreni za uticaje, niti smeju imati previše krhku konstituciju. CCJE se slaže da se ne čini potrebnom bilo kakva izmena postojećeg principa, ali da sudijama u različitim državama može koristiti da međusobno razgovaraju i razmene informacije o određenim situacijama.*“
33. Pitanje krivične i građanske odgovornosti i imuniteta sudija trebalo bi obraditi u ovom kontekstu. U svom Mišljenju broj 3 o principima i pravilima koji regulišu profesionalno ponašanje sudija, posebno etike, nekompatibilno ponašanje i nepristrasnost, CCJE zaključuje:  
     „*75. Kada je reč o krivičnoj odgovornosti, CCJE smatra sledeće:   
     i) sudije bi trebalo da budu krivično odgovorne u opštem pravu za dela učinjena izvan vršenja sudijske funkcije;   
     ii) krivična odgovornost ne bi trebalo da bude nametnuta sudijama za nenamerne propuste u vršenju svoje funkcije.   
     76. Što se tiče građanske odgovornosti, CCJE smatra da, imajući u vidu princip nezavisnosti:  
     i) pravni lek za sudijske greške (bilo da su učinjene u pogledu nadležnosti, materijalnog ili procesnog prava) treba da bude sadržan u odgovarajućem sistemu žalbi (bilo sa ili bez dozvole suda);   
     ii) pravni lekovi za druge propuste u sudskom postupku (uključujući na primer preterano odlaganje) mogu biti iskorišćeni jedino protiv države;   
     iii) nije prikladno da sudija podleže, u pogledu navodnog postupka u vršenju sudijske funkcije, bilo kakvoj ličnoj odgovornosti, čak i u vidu naknade štete državi, osim u slučaju namernog propusta.*“
34. Venecijanska komisija se zalaže u prilog ograničenog funkcionalnog imuniteta sudija:   
     „*Sudije (...) ne bi trebalo da imaju korist od opšteg imuniteta kako je navedeno u Ustavu Bugarske. U skladu sa opštim standardima, njima je zaista bila potrebna zaštita od građanskih tužbi za radnje učinjene u dobroj veri tokom vršenja svojih funkcija. Ne bi trebalo, međutim, da imaju korist od opšteg imuniteta koji bi ih štitio od krivičnog gonjenja za krivična dela koja bi vršili, za koja bi trebalo da odgovaraju pred sudovima.*“ (CDL-AD(2003)12, stav 15.a)
35. Nesporno je da **sudije** moraju da budu zaštićene od neprimerenog spoljnjeg pritiska. U tom cilju, **trebalo** **bi da** **uživaju funkcionalni – ali samo funkcionalni – imunitet** (imunitet koji ih štiti od krivičnog gonjenja za radnje preduzete pri vršenju svojih funkcija, sa izuzetkom namernih krivičnih dela, na primer, primanje mita).
36. Povrh toga, **sudije ne bi trebalo da sebe stave u položaj u kojem njihova nezavisnost ili nepristrasnost može biti dovedena u pitanje. Ovo opravdava nacionalne propise o nespojivosti sudijske sa drugim funkcijama i takođe je razlog zbog kojeg mnoge države organičavaju politička delovanja sudija.**
37. Nepristrasnost je takođe zahtev člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i ima sličan ali odvojen prizvuk od nezavisnosti. Sudije bi trebalo da se izuzmu kada njihovo učestvovanje u predmetu stvara opravdan utisak pristrasnosti ili sukoba interesa, bez obzira da li je sudija zaista pristrasan.
38. **Kako bi se zaštitio sudski postupak od neprimerenog pritiska, trebalo bi da se razmotri primena principa „*sub judice*“, koji bi trebalo da bude pažljivo definisan, tako da se napravi odgovarajuća ravnoteža između potrebe da se, sa jedne strane, zaštiti sudski postupak i, sa druge, sloboda štampe i otvorena diskusija o pitanjima od javnog interesa.**
39. **Osobina konačnosti sudskih odluka**
40. Preporuka (94)12, princip I(2)(a)(i) predviđa da „*odluke sudije ne bi trebalo da budu podvrgnute bilo kakvoj reviziji izvan žalbenih postupaka predviđenih zakonom*“. Ovaj princip bi trebalo razumeti tako da ne sprečava ponovno otvaranje postupaka u izuzetnim slučajevima na osnovu novih činjenica ili po drugom osnovu u skladu sa zakonom.
41. Dok CCJE zaključuje u svom Mišljenju broj 1 (pod 65), na osnovu odgovora na svoj upitnik, da deluje da se ovaj princip obično poštuje, iskustvo Venecijanske komisije i sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava ukazuju da se nadzorne nadležnosti Prokurature u post-sovjetskim državama često proširuju na osporavanje sudskih odluka kojima je protekao rok za žalbu.
42. Venecijanska komisija podvlači princip da **sudske odluke ne bi trebalo da budu podvrgnute bilo kakvoj reviziji izvan žalbenog postupka, posebno ne kroz osporavanje od strane javnog tužioca ili nekog drugog državnog tela po proteku roka za žalbu.**
43. **Nezavisnost unutar sudstva**
44. Pitanje unutrašnje nezavisnosti unutar sudstva privuklo je manje pažnje u međunarodnim dokumentima od pitanja spoljašnje nezavisnosti. Ne deluje, međutim, manje važno. U nekoliko ustava, navedeno je da „su sudije podvrgnute samo Zakonu“. Ovaj princip štiti sudije prvenstveno od neprimerenog *spoljnjeg* uticaja. Isti je, međutim, primenjiv *unutar* sudstva. Hijerarhijska organizacija sudstva u smislu podređenosti sudija predsednicima sudova ili višim instancama pri donošenju odluka predstavljalo bi jasno kršenje ovog principa.
45. Osnovna razmatranja je CCJE jasno izneo:   
     „*64. Osnovni argument je taj da sudije u vršenju svoje funkcije nisu ničiji zaposleni; oni su nosioci državne funkcije. Oni, dakle, služe i odgovorni su jedino Zakonu. Teza da sudija koji odlučuje u nekom slučaju ne deluje ni po kakvom naređenju ili instrukciji treće strane unutar ili van sudstva predstavlja aksiom.* *CCJE primećuje moguću pretnju nezavisnosti sudstva koja može proisteći iz unutrašnje sudske hijerarhije. CCJE priznaje da nezavisnost sudstva zavisi ne samo od nezavisnosti od neprimerenog spoljnjeg uticaja, već i od nezavisnosti od neprimerenog uticaja koji u nekim situacijama može proisteći iz ponašanja drugih sudija. ’Sudije treba da uživaju neograničenu slobodu pri nepristrasnom odlučivanju u predmetima, prema sopstvenoj savesti i svojoj interpretaciji činjenica, kao i u skladu sa važećim zakonskim pravilima’ (Preporuka R(94) 12, Princip I (2)(d)). Ovim se misli na sudije pojedinačno. Način na koji je to formulisano ne isključuje doktrine poput precedenta u državama anglosaksonskog prava (to jest, obaveza sudije nižeg suda da sledi ranije odluke višeg suda o pitanju primene materijalnog prava koje se direktno javlja u ovom kasnijem slučaju).*“
46. Praksa obavezujućih smernica za niže sudove koje usvaja vrhovni sud ili drugi sud najviše instance i koja postoji u pojedinim post-sovjetskim državama problematična je u ovom smislu.
47. Venecijanska komisija je uvek podržavala princip nezavisnosti svakog sudije pojedinca: „*Konačno, davanje vrhovnom sudu mogućnosti da kontroliše aktivnosti sudova opšte nadležnosti (član 51, stav 1) delovalo bi da je u suprotnosti sa principom nezavisnosti tih sudova. Dok vrhovni sud mora da poseduje autoritet da ukine ili izmeni presude nižih sudova, ne bi trebalo da iste kontroliše.* “ (CDL-INF(1997)6 pod 6)   
    „*U sistemou sudske nezavisnosti, viši sudovi obezbeđuju doslednost sudske prakse na području pojedine države kroz njihove odluke u pojedinim slučajevima. Niži sudovi će težiti da se rukovode principima obrazloženim u odlukama viših sudova, iako to nije propisano u građanskom zakonu, nasuprot anglosaksonskoj tradiciji koja je i formalno obavezana precedentima, kako bi izbegli da im odluke budu ukinute po žalbi. Pored toga, posebna procesna pravila mogu da osiguraju konzistentnost između različitih sudskih oblasti. Trenutni nacrt značajno odstupa od ovog principa. Daje Vrhovnom sudu (član 51.2.6 i 7) i, pri užim uslovima, Plenumu vrhovnih specijalizovanih sudova (član 50.1) mogućnost da se obrate nižem sudu ’preporukom/objašnjenjem’ u vezi sa pitanjima primene zakona. Ovakav sistem verovatno neće podstaći stvaranje istinski nezavisnog sudstva u Ukrajini ali podrazumeva rizik da se sudije ponašaju kao državni službenici koji su potčinjeni naredbama svojih nadređenih. Još jedan primer hijerarhijskog pristupa u ovom nacrtu su široka ovlašćenja predsednika Vrhovnog suda (član 59). Čini se da vrši ova važna ovlašćenja samostalno, bez potrebe da se obrati Plenumu ili Prezidijumu.*“(CDL-INF(2000)5 pod naslovom “Uspostavljanje strogo hijerarhijskog sistema sudova”) „*Sudska nezavisnost nije samo nezavisnost sudstva u odnosu sa ostalim granama vlasti, već ima i svoj ’interni’ aspekt. Svaki sudija, gde god da mu je mesto u sudskom sistemu, vrši isto ovlašćenje da sudi. Pri presuđivanju, sudija bi, prema tome, trebalo da bude nezavisan i u odnosu sa drugim sudijama i, takođe, u odnosu na predsednika suda ili druge (na primer, apelacione ili više) sudove. U stvari, sve je više i više diskusija o ’unutrašnjoj’ nezavisnosti sudstva. Najbolju zaštita sudske nezavisnosti, i ’unutrašnje’ i ’spoljašnje’ može osigurati Visoki savet sudstva, kao što je i prepoznat u glavnim međunarodnim dokumentima o pojmu sudske nezavisnosti.*“ (CDL(2007)003 pod 61)
48. Da sumirano, **Venecijanska komisija podvlači da princip unutrašnje sudijske nezavisnosti znači da je nezavisnost svakog pojedinačnog sudije u nesaglasnosti sa odnosom potčinjenosti sudija u svojoj aktivnosti donošenja sudskih odluka.**
49. **Raspodela predmeta i pravo na zakonitog sudiju**
50. Kao što je već navedeno, pitanje unutrašnje nezavisnosti javlja se ne samo između sudija niže i više instance sudova već i između predsednika ili prezidijuma suda i ostalih sudija istog suda, kao i između sudija tog suda.
51. U mnogim državama predsednici vrše snažan uticaj raspodelom predmeta sudijama pojedincima. Po pitanju raspodele predmeta, Preporuka (94)12 sadrži principe (Princip I.2.e i f), koji se mogu smatrati osnovnim za pojam sudijske nezavisnosti:   
    „*Raspodela predmeta ne bi trebalo da bude pod uticajem želja nijedne od strana u postupku ili bilo koga ko je zainteresovan za ishod postupka. Takva raspodela može, na primer, biti izvršena nasumičnim izvlačenjem ili sistemom automatske raspodele u skladu sa azbučnim redom ili nekim sličnim sistemom.* “   
      
     „*Predmet ne bi trebalo da bude oduzet određenom sudiji bez valjanih razloga, poput slučajeva ozbiljne bolesti ili sukoba interesa. Trebalo bi da su svi razlozi te vrste i postupci za oduzimanje predmeta predviđeni zakonom i ne mogu biti pod uticajem bilo kakvog interesa vlasti ili uprave. Odluka o oduzimanju predmeta sudiji trebalo bi da bude doneta od strane tela koje uživa jednaku sudsku nezavisnost kao i sudije.*“
52. Na sličan način, Venecijanska komisija je navela da „*postupak raspodele predmeta između sudija bi trebalo da prati objektivne kriterijume*“ (CDL-AD(2002)026 at 70.7).
53. Evropska konvencija o ljudskim pravima predviđa da „svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona“ (član 6 Konvencije). U skladu sa sudskom praksom suda, predmet izraza „obrazovanim na osnovu zakona“ iz člana 6 je da se obezbedi „da sudska organizacija u demokratskom društvu ne zavisi od diskrecije izvršne vlasti, već da je predviđena zakonom koji potiče od parlamenta“[[5]](#footnote-6). Niti, u državama u kojima je zakon kodifikovan, organizacija sudskog sistema može biti ostavljena diskreciji sudskih vlasti, iako ovo ne znači da sudovi nemaju izvesnog prostora da tumače relevantno nacionalno zakonodavstvo[[6]](#footnote-7).
54. Glavna tačka koju bi trebalo zabeležiti, međutim, jeste da po tačnoj formulaciji člana 6, medijum kroz koji bi pristup pravdi kroz pravičnu javnu raspravu trebalo da bude obezbeđen ne samo da mora biti sud obrazovan na osnovu zakona, već i sud koji je i „nazavisan“ i „nepristrasan“ u opštem i posebnom smislu. I, u svojem vrednovanju ovih zahteva za pravično suđenje, Sud u Strazburu je primenio maksimu da „pravda ne samo da mora biti doneta već i da bude očigledno da je doneta“. Sve ovo ukazuje da sudije ili sudska veća kojima su povereni određeni slučajevi ne bi trebalo da budu izabrani *ad hoc* i(li) *ad personam*, već u skladu sa objektivnim i transparentnim kriterijumima.
55. Mnogi evropski ustavi sadrže subjektivno pravo na zakonitog sudiju (u nauci se obično naziva i „prirodni sudija prethodno određen zakonom“). Najčešće, garancija u ovom smislu je obično formulisana u negativnom smislu, kao što je slučaj sa Ustavom Belgije: „*Niko ne može biti odvojen, protiv svoje volje, od sudije kojeg mu je zakon dodelio*“ (član 13) ili Italije „*Niko ne može biti udaljen od prirodnog sudije koji je zakon unapred odredio*“[[7]](#footnote-8) Drugi ustavi ističu „pravo na zakonitog sudiju“ na pozitivan način, poput Ustava Slovenije: „*Svako ima pravo da odluku koja se tiče njegovih prava, dužnosti ili bilo kakvih optužbi protiv njega donese bez nepotrebnog odlaganja nezavisan, nepristrasan sud osnovan na osnovu zakona. Samo sudija koji je imenovan u skladu sa pravilima prethodno predviđenim zakonom i u skladu sa sudskim propisima može suditi takvom pojedincu*“[[8]](#footnote-9).
56. Garancija se može razumeti tako da ima dva aspekta. Jedan se tiče suda kao celine. Drugi se odnosi na pojedinačnog sudiju ili sudsko veće koje odlučuje u predmetu. U smislu principa, jasno je da bi trebalo unaprediti oba aspekta „prava na zakonitog sudiju“. Nije dovoljno ako je samo sud (ili sudska vlast) nadležan za pojedinačni predmet određen unapred. Ključan je zahtev da sudija pojedinac (ili sudsko veće) unutar suda određen unapred, što znači da je zasnovan na opštim objektivnim principima. Poželjno je da se jasno naznači gde se nalazi krajnja odgovornost za odgovarajuću raspodelu predmeta. U nacionalnim zakonodavstvima, nekada postoji mogućnost da predsednici sudova imaju ovlašćenje da dodeljuju predmete među sudijama pojedincima. Međutim, ovo ovlašćenje uključuje i element diskrecije, koji se može zloupotrebiti kao sredstvo pritiska na sudije njihovim preopterećivanjem predmetima ili tako što bi im se davali samo predmeti manje važnosti. Takođe je moguće da se politički osetljivi predmeti dodeljuju određenim sudijama i da se izbegne njihova dodela drugima. Ovo može biti vrlo efikasan način uticanja na ishod postupka.
57. Kako bi se unapredila nepristrasnost i nezavisnost sudstva, veoma je preporučljivo da se redosled po kojem se sudije zadužuju predmetima odredi na osnovu opštih kriterijuma. Ovo se može učiniti, na primer, na osnovu azbučnog reda, na osnovu kompjuterizovanog sistema ili na osnovu objektivnih kriterijuma poput kategorija predmeta. Opšta pravila (uključujući izuzetke) bi trebalo da formuliše zakon ili posebna pravila na osnovu zakona, na primer, u sudskim pravilnicima koje donosi prezidijum ili predsednik. Možda neće uvek biti moguće da se uspostavi sveobuhvatni apstraktni sistem koji funkcioniše za sve predmete i koji ne ostavlja mesta za odluke koji se tiču raspodele u pojedinačnim slučajevima. Mogu postojati okolnosti koje zahtevaju potrebu da se uzme u obzir broj predmeta u radu ili specijalizacija sudije. Posebno složena pravna pitanja mogu zahtevati učešće sudije koji je stručnjak u odnosnoj oblasti. Štaviše, može biti mudro odrediti novoizabranog sudiju u veće sa iskusnijim članovima za određeni vremenski period. Takođe, može biti pametno kada bi sud trebalo da izrekne principijelnu odluku u složenom ili značajnom slučaju, da starije sudije odlučuju u takvom slučaju. Kriterijum za donošenje takvih odluka od strane predsednika sudija ili prezidijuma trebalo bi da bude određen unapred. Idealno, ovakva raspodela bi trebalo da bude predmet provere.
58. Da zaključimo, **Venecijanska komisija strogo preporučuje da raspodela slučajeva sudijama pojedincima bude zasnovana u najvećoj mogućoj meri na objektivnim i transparentnim kriterijumima predviđenim unapred zakonom ili posebnim propisima na osnovu zakona, na primer u sudskim propisima. Izuzeci bi trebalo da budu obrazloženi.**

**IV ZAKLJUČCI**

1. Sledeće standarde bi države trebalo da poštuju kako bi osigurale unutrašnju i spoljašnju sudsku nezavisnost:
   1. Osnovni principi koji se odnose na nezavisnost sudstva trebalo bi da budu predviđeni Ustavom ili odgovarajućim propisima. Ovi principi uključuju nezavisnost sudstva od drugih grana vlasti, da sudije budu podređene samo Zakonu, da su međusodno razdvojene samo njihovim različitim funkcijama, kao i principima prirodnog ili zakonitog sudije unapred predviđenim zakonom i svojom nepremostivošću.
   2. Sve odluke koje se tiču imenovanja i stručne karijere sudije trebalo bi da su zasnovane na zaslugama primenjujući objektivne kriterijume u skladu sa okvirom Zakona.
   3. Pravila nekompatibilnosti i izuzeća sudija su ključni element sudijske nezavisnosti.
   4. Odgovarajući metod za garantovanje nezavisnosti sudstva jeste da nezavisan sudski savet ima presudnog uticaja na odluke o imenovanju i karijeri sudija. Poštujući različitosti postojećih pravnih sistema, Venecijanska komisija preporučuje da države koje to još uvek nisu učinile razmotre uspostavljanje nezavisnog sudskog saveta. U svim slučajevima, savet bi trebalo da ima pluralistički sastav, sa značajnim brojem, ako ne većinom, članova koji su sudije. Sa izuzetkom *ex officio* članova, ove sudije bi trebalo da biraju ili imenuju njihove kolege.
   5. Redovne sudije bi trebalo da budu imenovane na trajni mandat do penzionisanja. Probni mandati za sudije su problematični sa stanovišta njihove nezavisnosti.
   6. Sudski saveti, ili disciplinski sudovi, trebalo bi da imaju odlučujući uticaj na disciplinske postupke. Trebalo bi da bude dostupna mogućnost žalbe sudu protiv odluke disciplinskog organa.
   7. Visina plate bi trebalo da bude zagarantovana sudijama tako da odgovara dostojanstvu njihove funkcije i obimu dužnosti.
   8. Bonuse i nefinansijske beneficije sudijama, čija raspodela uključuje diskrecioni element, trebalo bi postepeno ukinuti.
   9. Što se tiče budžeta sudstva, trebalo bi donositi odluke o raspodeli sredstava sudovima uz najstrožu primenu principa sudske nezavisnosti. Sudstvo bi trebalo da ima mogućnost da istakne svoje stavove o predviđenom budžetu pred parlamentom, moguće preko sudskog saveta.
   10. Sudije bi trebalo da uživaju funkcionalni – ali samo funkcionalni – imunitet.
   11. Sudije ne bi trebalo da sebe stavljaju u poziciju u kojoj se njihova nezavisnost i nepristrasnost može dovesti u pitanje. Ovo opravdava nacionalne propise o nespojivosti sudijske funkcije sa drugim funkcijama i takođe je razlog zašto mnoge države ograničavaju političko delovanje sudija.
   12. Države mogu propisati nespojivost sudijske funkcije sa drugim funkcijama. Sudije neće vršiti funkcije izvršne vlasti. Politička aktivnost koja može da ometa nezavisnost sudija neće biti dozvoljena.
   13. Sudske odluke ne bi trebalo da budu podvrgnute bilo kakvoj kontroli izvan žalbenog postupka, a posebno ne kroz postupke javnog tužioca ili nekog drugog državnog tela izvan roka za žalbu.
   14. Kako bi se zaštitio sudski postupak od neprimerenog pritiska, trebalo bi razmotriti primenu principa „*sub judice*“, koji bi trebalo pažljivo definisati, tako da se odredi odgovarajuća ravnoteža između potrebe zaštite sudskog postupka, sa jedne strane, i slobode štampe i otvorene diskusije o pitanjima od javnog značaja, sa druge.
   15. Princip unutrašnje sudijske nezavisnosti znači da je nezavisnost svakog pojedinačnog sudije nespojiva sa odnosom potčinjenosti sudija pri donošenju sudskih odluka.
   16. Kao izraz principa prirodnog ili zakonitog sudije unapred predviđenog zakonom, raspodela predmeta sudijama pojedincima trebalo bi da bude zasnovana na objektivnim i transparentnim kriterijumima unapred određenim zakonom ili posebnom regulativom na osnovu zakona, na primer, sudskim propisima. Izuzeci bi trebalo da budu obrazloženi.

1. Osim ukoliko je drugačije navedeno, pozivanje na CCJE se odnosi na njihovo Mišljenje broj 1 [↑](#footnote-ref-2)
2. Primeri ustavnih odredaba su:

   Albanija – član 145 Ustava

   1. Sudije su nezavisne i podređene samo Ustavu i zakonima. ...

   Andora – član 85 Ustava

   1.U ime naroda Andore, pravdom upravljaju isključivo nezavisne sudije, sa sigurnošću mandata, i koji su vršenjem njihovih sudijskih funkcija, vezani samo Ustavom i zakonima. ...

   Austrija – član 87 Ustava

   (1) Sudije su nezavisne u vršenju svoje sudijske funkcije. ...

   Češka – član 81 Ustava

   Sudsku vlast će u ime Republike vršiti nezavisni sudovi.

   Gruzija – član 84 Ustava

   1. Sudija će biti nezavisan u svojem radu i podređen samo Ustavu i Zakonu. Bilo kakav pritisak na sudiju ili mešanje u njegov rad sa namerom uticanja na njegovu odluku biće zabranjen i kažnjiv po Zakonu.

   Nemačka – član 97 Osnovnog zakona – Nezavisnost sudija

   (1) Sudije će biti nezavisne i podvrgnute samo Zakonu. ...

   Grčka – član 87 Ustava

   1. pravdom će upravljati samo sudovi sačinjeni od redovnih sudija koji će uživati funkcionalnu i ličnu nezavisnost. ...

   Island – član 70 Ustava

   Svako ima pravo da pribavi odluku o svojim pravima i obavezama ili o bilo kakvoj optužbi za krivično delo kroz pravično suđenje u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom. Sudsko ročište će biti javno osim ako sudija drugačije odredi u skladu sa Zakonom, kako bi se zaštitio moral, javni poredak, nacionalna sigurnost ili interesi stranaka.

   Italija – član 101.2 Ustava „Sudije su podređene samo Zakonu“ i člana 104.1 Ustava „Sudstvo je sistem koji je samostalan i nezavisan od svih drugih grana vlasti.“

   Letonija – član 83 Ustava

   Sudije će biti nezavisne i podređene samo Zakonu.

   Litvanija – član 109 Ustava

   U Republici Litvaniji, sudovi će imati isključivo pravo da upravljaju pravdom.

   Pri upravljanju pravdom, sudije i sudovi će biti nezavisni.

   Pri raspravljanju slučajeva, sudije će poštovati samo Zakon.

   Sud će usvojiti odluke u ime Republike Litvanije

   Portugal – član 203 Ustava – Nezavisnost

   Sudovi su nezavisni i podređeni samo Zakonu.

   Član 216 Ustava – Garancije i isključenja

   1. Sudije imaju sigurnost funkcije i mogu biti premeštene, suspendovane, penzionisane ili udaljene sa funkcije samo u skladu sa Zakonom.

   2. Sudije ne mogu biti odgovorne za svoje odluke, osim u slučajevima predviđenim Zakonom.

   3. Sudije koje obavljaju sudijsku funkciju ne mogu vršiti nijednu drugu, bez obzira da li je u pitanju javna ili privatna, osim neplaćenog držanja nastave ili vršenja pravnih istraživanja, u skladu sa Zakonom.

   4. Sudije koje obavljaju sudijsku funkciju ne mogu biti određene da vrše druge funkcije koje nisu povezane sa radom suda osim ukoliko je odgovarajuće vrhovno veće do dozvolilo.

   5. Zakonom se mogu odrediti druge okolnosti koje su nekompatibilne sa vršenjem funkcije sudije.

   Rumunija – član 123 Ustava – Upravljanje pravdom

   (1) Pravda se donosi u ime Zakona.

   (2) Sudije će biti nezavisne i podređene samo Zakonu.

   Ruska federacija – član 10 Ustava

   Državna vlast Ruske federacije biće vršena kroz razdvajanje zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Tela zakonodavne, izvršne i sudske vlasti biće nezavisna.

   Član 120 Udtava

   1. Sudije će biti nezavisne i odgovorne samo pred Ustavom Ruske federacije i saveznim zakonima. ...

   Slovenija – član 125 Ustava – Nezavisnost sudija

   Sudije će nezavisno vršiti svoje dužnosti i funkcije u skladu sa ovim Ustavom i Zakonom.

   Turska – član 138 Ustava

   Sudije će biti nezavisne u vršenju svojih dužnosti; donosiće presude u skladu sa Ustavom, Zakonom, i svojim ličnim uverenjem u skladu sa Zakonom.

   Nijedan organ, telo, služba ili pojedinac ne mogu dati naređenja ili uputstva sudovima ili sudijama u vezi sa vršenjem sudijske vlasti, slati im cirkularne dopise, davati preporuke ili sugestije.

   Nijedno pitanje neće biti postavljeno, održana rasprava ili izdato saopštenje Zakonodavne skupštine u vezi sa vršenjem sudske vlasti u predmetu pred sudom.

   Kao primer na nivou zakona, u Ujedinjenom Kraljevstvu, s.3 Akt o ustavnoj reformi iz 2005. predviđa da svi ministri u Vladi koji imaju u nadležnosti pitanja koja se tiču pravosuđa ili upravljanja pravdom „moraju podržati kontinuiranu nezavisnost sudstva“.

   Pogledati slične zaključke koji se tiču sudija ustavnih sudova, Izveštaje o sastavu ustavnih sudova, nauka i tehnika demokratije broj 20, strana 30. [↑](#footnote-ref-3)
3. Videti takođe sličan zaključak koji se tiče sudija ustavnih sudova, Izveštaj o sastavu ustavnih sudova, Nauka i tehnika demokratije broj 20 strana 30. [↑](#footnote-ref-4)
4. CDL-AD(2007)028, stav 49 [↑](#footnote-ref-5)
5. Videti Zand protiv Austije, zahtev proj 7360/76, Izveštaj Komisije of 12. oktobra 1978, Odluke i izveštaji (DR) 15, strane 70 i 80. [↑](#footnote-ref-6)
6. Videti Coëme i drugi protiv Belgije broj 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 and 33210/96, § 98, ECHR 2000-VII. [↑](#footnote-ref-7)
7. Član 25.1 Ustava. Videti takođe § 24 Ustava Estonije: “Niko neće biti premešten, protiv svoje slobodne volje, iz nadležnosti suda koji je odredio zakon u nadležnost drugog suda.”; član 8 Ustava Grčke: “Niko protiv svoje volje neće biti uskraćen sudije dodeljenog zakonom.”; član 33 Ustava Lihtenštajna: “Niko ne može biti uskraćen pravog sudije; posebni tribunali se ne smeju osnivati.”; član 13 Ustava Luksemburga: “Niko ne može biti uskraćen, protiv svoje volje, sudije kojeg mu zakon dodeli.”; član 17 Ustava Holandije: “Niko ne može biti sprečen protiv svoje volje da se izjasni pred sudom na koji ima pravo u skladu sa zakonom.”; član 83 Ustava Austrije: “Niko ne može biti lišen svog zakonitog sudije.”; član 32 stav 9 Ustava Portugalije: “Nijedan predmet se neće oduzeti od suda koji je zasnovao nadležnost na osnovu ranijeg zakona.”; član 48 Ustava Slovačke: “Niko ne može biti lišen nadležnosti sudije koji mu je dodeljen na osnovu zakona. Nadležnost suda se određuje zakonom.”; član 101 nemačkog Osnovnog zakona: “Niko ne može biti lišen nadležnosti svog zakonitog sudije.” [↑](#footnote-ref-8)
8. Videti takođe član 30 Ustava Švajcarske: “Svaki pojedinac o čijem predmetu se sudi u sudskom postupku ima pravo na sud koji je osnovan u skladu sa zakonom, sa svojom nadležnošću, nezavisnošću i nepristrasnošću.”; član 24 Ustava Španije: “Isto tako, svi imaju pravo na stalnog sudiju unapred predviđenog zakonom...”. [↑](#footnote-ref-9)