

Strazbur, 23. novembar 2001. godine

CCJE (2001) OP N°1

## **KONSULTATIVNI SAVET EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)**

Mišljenje br. 1 (2001) Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) za potrebe Komiteta ministara Saveta Evrope, o standardima vezanim za nezavisnost sudija i stalnosti sudijske funkcije

### **PREPORUKA br. R (94) 12 O NEZAVISNOSTI, EFIKASNOSTI I ULOZI SUDIJA, KAO I O ZNAČAJU STANDARDA (SAVETA EVROPE) I OSTALIH MEDJUNARODNIH STANDARDA ZA PROBLEME KOJI POSTOJE U OVOJ OBLASTI**

1. Konsultativni savet evropskih sudija (u daljem tekstu: Konsultativni savet) je oformio mišljenje na osnovu odgovora na pitanja iz upitnika dobijenih od država članica, tekstova koje je pripremila radna grupa Konsultativnog saveta i tekstova koje su pripremili predsedavajući i zamenik predsedavajućeg Konsultativnog saveta, kao i gospodin Djakomo OBERTO (Italija), stručnjak Saveta za ovu oblast.
2. Materijal koji je Konsultativni savet dobio na korišćenje uključuje brojne, manje ili više zvanične, izjave o principima koji se tiču sudijske nezavisnosti.
3. Kao posebno važni formalni primeri mogu se navesti:
  - Osnovni principi UN o nezavisnosti sudstva (1985),
  - Preporuka br. R (94) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija.
4. Manje formalni primeri:
  - Evropska povelja o položaju sudija, usvojena od strane učesnika iz evropskih zemalja i dva međunarodna udruženja sudija na sastanku u Strazburu održanom 8-10 jula 1998., podržana na sastanku predsednika Vrhovnih sudova zemalja centralne i istočne Evrope održanom u Kijevu 12-14 oktobra 1998., kao i od strane sudija i predstavnika ministarstava pravde iz 25 evropskih zemalja na sastanku održanom u Lisabonu 8-10 aprila 1999.,
  - Izjave delegata Visokih saveta sudija i udruženja sudija, poput onih iznesenih na sastancima u Varšavi i Sloku 23-26. juna 1997.

5. Ostali materijali pomenuti tokom diskusija Konsultativnog saveta uključuju:
  - Pekinšku izjavu o principima nezavisnosti sudstva u regionu udruženja Lawasia (avgust 1997.), koju su do sada potpisala 32 predsednika vrhovnih sudova iz regiona,
  - Smernice Latimer Hausa za Komonvelt (19. jun 1998.), ishod kolokvijuma kome su prisustvovali predstavnici 23 države Komonvelta ili prekomorskih teritorija, a koji su sponzorisale sudije i advokati Komonvelta podržani od strane Sekretarijata i Kancelarije Komonvelta.
6. Tokom svih diskusija, članovi Konsultativnog saveta su naglašavali da ono što je najvažnije nije savršenost principa, ili – još manje - uskladjivanje institucija; najvažnija je potpuna primena principa koji su već utvrđeni.
7. Konsultativni savet smatra da li bi bilo poželjno dodatno poboljšati i razviti postojeće opšte principe.
8. Svrha ovog Mišljenja je da se detaljnije razmotre neke od tema koje su bile predmet diskusije, i da se identifikuju problemi ili tačke na koje bi trebalo obratiti pažnju, a koji se tiču nezavisnosti sudija.
9. Predložene su sledeće teme:
  - Razlozi za nezavisnost sudija
  - Na kom nivou je garantovana nezavisnost sudija
  - Osnov za imenovanje ili napredovanje
  - Tela koja imenuju sudije, i konsultativna tela
  - Trajanje sudijske funkcije
  - Stalnost funkcije - nepremestivost i disciplinska odgovornost
  - Novčana naknada
  - Nepostojanje nedozvoljenih spoljnih uticaja
  - Nezavisnost u okviru pravosudja
  - Uloga sudije

Tokom razmatranja ovih tema, Konsultativni savet je pokušao da identifikuje primere poteškoća koje se tiču nezavisnosti, a na koje mu je skrenuta pažnja. Takođe, Savet je utvrdio važnost koju principi koji su bili predmet diskusije imaju (naročito) za mere i praksu vezanu za izbor i reizbor sudija u međunarodne sudove. Ova tema je obradjena u pasusima 52 i 54-55).

#### *Razlozi za nezavisnost sudija*

10. Nezavisnost sudija predstavlja preduslov za vladavinu prava i suštinsku garanciju pravednog sudjenja. Sudije su zadužene za “najvažnije odluke koje se tiču života, sloboda, prava, obaveza i svojine građana” (iz osnovnih principa UN, potvrđenih u Pekinškoj deklaraciji, kao i u članovima 5 i 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima). Nezavisnost sudija nije povlastica ili privilegija koja je u njihovom ličnom interesu, već je u interesu vladavine prava i onih koji traže i očekuju pravdu.

11. Ova nezavisnost mora postojati u odnosu na društvo uopšte, kao i u odnosu na strane u bilo kom predmetu u kojem sudija sudi. Pravosudje predstavlja jedan od tri osnovne i po važnosti jednake grane moderne demokratske države<sup>1</sup>. Ono igra važnu ulogu i funkcioniše u odnosu na druge dve grane vlasti. Pravosudje osigurava mogućnost da se vlade i administracije pozovu na odgovornost za svoje postupke i, kada je u pitanju zakonodavstvo, uključeno je u obezbeđivanje sprovođenja usvojenih zakona kao i, u manjoj ili većoj meri, u obezbeđivanje njihove uskladenosti sa svim relevantnim ustavima ili zakonima višeg ranga (Evropske Unije, na primer). Da bi ispunilo svoju ulogu što se prethodno navedenih stvari tiče, pravosudje mora da bude nezavisno od ovih tela, što isključuje postojanje neprikladnih veza sa njima, kao i njihov uticaj<sup>2</sup>. Nezavisnost na taj način služi kao garancija nepristrasnosti<sup>3</sup>. Ovo, naravno, ima uticaja na skoro svaki aspekt karijere sudije: od obuke preko imenovanja, napredovanja i disciplinske odgovornosti.
12. Sudijska nezavisnost podrazumeva potpunu nepristrasnost sudija. Kada sude, sudije moraju biti nepristrasne, tj. ne smeju da imaju nikakvu vezu, naklonost, ili pristrasnost koje bi uticale – ili mogle da ostave utisak da utiču – na njihovu sposobnost da nezavisno sude. Što se toga tiče, sudijska nezavisnost zapravo predstavlja otelotvorenje suštinskog principa da “niko ne može da bude sam sebi sudija”. Značaj ovog principa je veći od njegovog uticaja na ishod nekog određenog sudjenja. Ne samo stranke u postupku, već i društvo u celini, moraju imati poverenja u pravosudje. Sudija, dakle, ne samo da ne sme da ima neprihvatljive veze, da bude pristrasan ili pod nečijim uticajem, već mora zainteresovanom posmatraču i da ostavlja utisak da oni ne postoje. U suprotnom, poverenje u sudijsku nezavisnost može da bude poljuljano.
13. Razlozi za nezavisnost sudija, kao što je gore navedeno, nude ključ na osnovu koga treba proceniti praktične implikacije te nezavisnosti – to jest, mehanizme koji su neophodni da bi se njeno postojanje u pojedinačnim državama osiguralo, kao i način na koji bi se osiguralo, kako na ustavnom ili nižem zakonskom nivou<sup>4</sup> tako i u svakodnevnoj praksi. Ovo Mišljenje se fokusira više na opšti institucionalni okvir i garancije koje osiguravaju postojanje sudijske nezavisnosti u društvu, a manje na princip koji zahteva ličnu nepristrasnost (stvarnu i prividnu) sudije u nekom određenom predmetu. Iako postoje preklapanja, predloženo je da se ova druga tema obradi u kontekstu komisijskog razmatranja sudijskog ophodjenja i standarda ponašanja.

---

<sup>1</sup> Konsultativni savet neće precizno navoditi brojnu literaturu koja postoji o oblasti podele vlasti, i tekst je dat samo u pojednostavljenoj formi, kao što je vešto prikazano u ‘Pravosudju i podeli vlasti’ Lopeza Guere (rad Venecijanske komisije za potrebe konferencije sudija ustavnih i vrhovnih sudova regiona južne Afrike, održane februara 2000.).

<sup>2</sup> Za dublju analizu koja navodi da je nemoguće, a može se reći čak i nepoželjno, da neko bude potpuno nezavisan od bilo kakvog uticaja, npr. društvenih i kulturnih parametara, pogledati ‘Ulogu sudijske nezavisnosti u vladavini prava’ profesora Hajnriha (rad Venecijanske komisije napisan za potrebe radionice u Kirgistanu, april 1998.).

<sup>3</sup> Pogledati pasus 12 u daljem tekstu.

<sup>4</sup> Pogledati pasuse 14 -16 u daljem tekstu..

*Novi na kome je garantovana nezavisnost sudija*

14. Nezavisnost sudija bi trebalo da, na najvišem mogućem nivou, garantuju domaći standardi. Shodno tome, države bi trebalo da uključe koncept nezavisnosti sudija ili u svoje ustave ili medju suštinske principe koje poštuju države koje nemaju ustav u pisanoj formi ali u kojima poštovanje nezavisnosti sudija garantuje vekovna kultura i tradicija. Ovim se potvrđuje suštinska važnost nezavisnosti sudija, uz poštovanje posebnog položaja država u kojima vladaju običajni zakoni (naročito Engleske i Škotske) koje imaju dugu tradiciju sudijske nezavisnosti, ali nemaju pisani ustav.
15. Osnovni principi UN navode da sudijsku nezavisnost “garantuje Država i da je ta nezavisnost utemeljena u Ustavu i zakonima”. Preporuka br. R (94) 12 posebno navodi (u prvoj rečenici Principa I.2) da “je sudijska nezavisnost garantovana u skladu sa odredbama [Evropske] Konvencije [o ljudskim pravima] i ustavnim principima, na primer tako što se posebne odredbe uvedu u ustav ili drugu legislativu, ili tako što odredbe ove preporuke postanu deo domaćih zakona”.
16. Evropska povelja o položaju sudija navodi još detaljnije da su: “u svakoj evropskoj državi osnovni principi o položaju sudija navedeni kao interne norme na najvišem nivou, dok su prateća pravila navedena najmanje na nivou zakona”. Ovaj odredjeniji propis Evropske povelje dobio je opštu podršku Konsultativnog saveta. Savet preporučuje njegovo usvajanje, umesto usvajanja manje detaljnih odredbi prve rečenice Principa I.2 Preporuke br. R (94) 12.

*Osnov za imenovanje i napredovanje*

17. Osnovni principi UN navode (stav 13): “Napredovanje sudija, gde god takav sistem postoji, treba da se bazira na objektivnim faktorima, naročito na sposobnostima, integritetu i iskustvu”. Preporuka br. R (94) 12 takodje je nedvosmislena: “Sve odluke koje se tiču profesionalne karijere sudija treba da se baziraju na objektivnim kriterijumima, a izbor sudija i njihovo napredovanje treba da počivaju na zaslugama, uz uzimanje u obzir njihovih kvalifikacija, integriteta, sposobnosti i efikasnosti”. Preporuka br. R (94) 12 jasno navodi da se ovo odnosi na sva lica koja vrše sudijsku funkciju, uključujući ona koja se bave ustavnim, krivičnim, građanskim, trgovinskim i upravnim stvarima (kao i, u najvećoj meri, na sudije porotnike i ostala lica koja vrše sudijsku funkciju). Opšte je, dakle, prihvaćeno da imenovanje treba da se obavlja “na osnovu zasluga” baziranih na “objektivnim kriterijumima” i da je imenovanje iz političkih razloga neprihvatljivo.
18. Sledeći ključni problemi i dalje postoje: (a) davanje osnova opštim aspiracijama ka imenovanju “koje se bazira na zaslugama” i “objektivnosti”, i (b) uskladjivanje teorije sa realnošću. Ova tema je takodje blisko povezana sa naredne dve (Organ koji imenuje sudije i Stalnost funkcije).
19. U nekim državama, po ustavu, politika igra direktnu ulogu u imenovanju sudija. Tamo gde se sudije biraju (bilo od strane naroda kao u Švajcarskoj na nivou kantona

ili od strane Parlamenta kao u istoj državi ali na federalnom nivou; u Sloveniji; u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji; u slučaju nemačkog Federalnog ustavnog suda ili nekih članova italijanskog Ustavnog suda) cilj je, bez sumnje, da se sudijama u vršenju njihove funkcije pruži određena direktna demokratska podloga. Ona ne služi za to da se kandidatura za imenovanje ili napredovanje daje na usko-političko razmatranje. Gde postoji rizik da se ona koristi, ili da će se koristiti, u te svrhe, od ovog metoda može biti veća šteta nego korist.

20. Čak i kada postoji poseban organ zadužen za proces imenovanja ili unapređivanja sudija, upliv politike, u praksi, nije obavezno isključen. U Hrvatskoj je, na primer, Visoki savet pravosudja koji broji 11 članova (7 sudija, dva advokata i tri profesora) zadužen za imenovanje sudija, ali ministar pravde predlaže 11 članova Saveta koje bira Predstavnički dom hrvatskog Parlamenta, a Visoki savet pravosudja mora, kada se radi o imenovanju, da se konsultuje sa Komitetom za pravosudje hrvatskog Parlamenta koji kontroliše partija koja u datom trenutku formira vladu. Iako član 4 izmenjenog hrvatskog Ustava pominje princip razdvajanja grana vlasti, on takodje navodi da uključuje “sve oblike uzajamne saradnje i recipročnu kontrolu svih grana vlasti”, što svakako ne isključuje politički uticaj na sudijska imenovanja ili napredovanje u karijeri. U Irskoj, iako postoji komisija za imenovanje sudija<sup>5</sup>, ipak postoji mogućnost da politika odluči kog će od kandidata-rivala, odobrenih od strane komisije, zaista imenovati ministar pravde (dok u vezi sa napredovanjem komisija ne igra nikakvu ulogu).
21. Sistemi koji trenutno postoje u ostalim državama su: onaj u kome se posao sudije odabira kao karijera (većina država sa građanskim pravom) i onaj u kome se sudije imenuju iz reda iskusnih pravnika (države sa običajnim pravom, kao što su Kipar, Malta i Velika Britanija, i druge države, kao na primer Danska).
22. U državama sa sudijama od karijere, početno imenovanje sudija obično zavisi od objektivnog uspeha na proveri znanja. Važna pitanja su sledeća: (a) da li je kompetitivna provera znanja dovoljna – zar ne bi trebalo uraditi i procenu ličnih kvaliteta, i zar ne bi trebalo sudiju naučiti praktičnim veštinama i proveriti to znanje? (b) da li organ koji nije zavisao od izvršne i zakonodavne vlasti treba da bude uključen u ovom stadijumu – u Austriji, na primer, Personalni senat (sastavljen od pet sudija) ima formalnu ulogu u predlaganju kandidata za napredovanje, dok vezano za imenovanje nema nikakvu.
23. Suprotno ovome, kada se sudije imenuju, ili mogu da budu imenovane, iz reda iskusnih pravnika, provera znanja najverovatnije nije relevantna, dok će osnova za imenovanje verovatnije biti praktično znanje i konsultacije sa osobama koje su sa kandidatom imale direktnog iskustva.
24. U svim gore navedenim situacijama, sugeriše se da se na objektivnim standardima insistira ne samo zato da bi se isključio uticaj politike, već i iz drugih razloga kao što su rizik od favorizovanja, konzervativizma, i protekcije (ili “kloniranja”), do kojih

---

<sup>5</sup> Pogledaati pasus 43 u daljem tekstu.

dolazi ako se imenovanje sprovodi na nesistematski način ili na osnovu ličnih preporuka.

25. “Objektivni kriterijumi” čiji cilj je da osiguraju da do imenovanja i napredovanja sudija dolazi “na osnovu zasluga, kvalifikacija, integriteta, sposobnosti i efikasnosti” ne mogu biti drugačiji nego uopšteni. Ono što je, zapravo, od kritične važnosti u svakoj državi ponaosob jeste njihov istinski sadržaj i efekat. **Konsultativni savet preporučuje da organi zemalja članica koji su zaduženi za imenovanje i predlaganje sudija, kako na funkciju tako i za napredovanje, uvedu, objave i sprovedu objektivne kriterijume, sa ciljem da se osigura selekcija i napredovanje sudija “na osnovu zasluga, kvalifikacija, integriteta, sposobnosti i efikasnosti”.** Kada do ovoga dodje, tela ili organi zaduženi za imenovanje i napredovanje će biti u obavezi da se ponašaju u skladu, i biće moguće makar podvrgnuti ispitivanju sadržaj usvojenih kriterijuma, kao i njihov praktičan ucinak.
26. Odgovori na pitanja iz upitnika pokazuju da uglavnom nema ni takvih, niti bilo kakvih objavljenih kriterijuma. Ministar pravosudja je u Velikoj Britaniji objavio je opšte kriterijume, dok je škotski zvaničnik objavio konsultativni dokument. Austrijski zakon definiše kriterijume za napredovanje. Mnoge države se jednostavno oslanjaju na integritet nezavisnih saveta sudija zaduženih za imenovanje ili predlaganje kandidata, kao što je to slučaj na Kipru ili u Estoniji. U Finskoj, odgovarajući savetodavni odbor upoređuje zasluge kandidata, a njegov predlog za imenovanje *uključuje i razloge za takvu odluku*. Slično je i na Islandu gde Komitet za odabir<sup>6</sup> ministru pravde podnosi pisano mišljenje o aplikantima za sudije okružnih sudova, dok Vrhovni sud procenjuje kompetentnost kandidata kada se radi o imenovanju u Vrhovni sud. U Nemačkoj, kako na federalnom tako i na okružnom (Land) nivou, savet za imenovanje sudija daje pisano mišljenje (bez detaljnih obrazlaganja) o podobnosti kandidata za sudijsku funkciju ili napredovanje, koje ne obavezuje ministra pravde ali koji može dovesti do toga da on bude (ponekad javno) kritikovan ukoliko ga ne poštuje. Obrazlaganje bi se moglo posmatrati kao poželjno, i moglo bi da pruži uvid u kriterijume koji se primenjuju u praksi, ali se mogu spomenuti i stvari sa suprotnim efektom, koje u odredjenim slučajevima ne bi išle u korist objašnjavanja razloga za dato mišljenje (npr. činjenica da je izbor, kada su kandidati sličnih kvaliteta, veoma osetljiv posao, ili pitanje privatnosti vezano za izvore informacija).
27. U Litvaniji, iako nema jasnih kriterijuma za napredovanje, rad okružnih sudija meri se serijom kvalitativnih i kvantitativnih kriterijuma koji za osnov imaju uglavnom statistiku (uključujući i statistiku koja se odnosi na presude preinačene po žalbi), i koji ulaze u izveštaje Odseka za sudove Ministarstva pravde. Ministar pravde ima samo posrednu ulogu u odabiru i napredovanju sudija. Ipak, Udruženje sudija Litvanije uputilo je “snažne kritike” na račun ovog sistema. Statistički podaci imaju važnu društvenu ulogu u razumevanju i poboljšanju rada i efikasnosti sudova. Ali oni nisu isto što i objektivni standardi za procenu, bez obzira da li se radi o imenovanju

---

<sup>6</sup> Sastoji se od tri advokata koja imenuje ministar pravde na preporuku Vrhovnog suda, Udruženja sudija i Udruženja advokata, o čijim aplikacijama komentar takodje daje Vrhovni sud.

na novu funkciju, napredovanje, ili nečemu drugom. Treba sa velikom oprežnošću koristiti statistiku kao pomoćnu alatku u ovom kontekstu.

28. U Luksemburgu se napredovanje uobičajeno odvija po principu senioriteta/godina rada. U Holandiji još postoje elementi ranog takvog sistema, dok u Belgiji i Italiji napredovanje određuju objektivni kriterijumi godina rada i kompetencije. U Austriji, kada su u pitanju preporuke za napredovanje koje Personalni senat (sastavljen od pet sudija) podnosi ministru pravde, zakon nalaže da se godine rada uzmu u obzir jedino u slučaju kada kandidati imaju jednake profesionalne sposobnosti.
29. Evropska povelja o položaju sudija bavi se sistemima napredovanja “koji se ne baziraju na godinama rada” (stav 4.1.), a Memorandum koji sadrži objašnjenja navodi da je u pitanju “sistem koji Povelja nije ni na koji način isključila, jer se smatra da on na vrlo celishodan način štiti nezavisnost”. **Iako je odgovarajuće iskustvo relevantan preduslov za napredovanje, Konsultativni savet smatra da godine rada u modernom svetu više nisu opšte<sup>7</sup> prihvatljive kao vodeći princip za odlučivanje o napredovanju.** U interesu je javnosti da ima ne samo nezavisno, već i kvalitetno sudstvo, kao i – pogotovo u vreme promena - kvalitetne lidere u sudstvu. U sistemu napredovanja koji se bazira isključivo na godinama rada može doći do žrtvovanja dinamičnosti, što za rezultat ne mora da ima ikakav dobitak kada je u pitanju nezavisnost. Konsultativni savet, međutim, smatra da zahtev da se poštuju godine rada, baziran na godinama profesionalnog iskustva, može da potpomogne nezavisnost.
30. U Italiji, a donekle i u Švedskoj, položaj, funkcija i zarada sudije su razdvojeni. Zarada dolazi, skoro po automatizmu, kao rezultat godina rada i iskustva, i obično ne varira u skladu sa položajem ili funkcijom. Položaj zavisi od napredovanja, ali ne uključuje po svaku cenu prelazak u drugi sud. Samim tim, sudija apelacionog nivoa će možda želeti da ostane da sudi u prvostepenom sudu. Na ovaj način, sistem pokušava da pojača nezavisnost tako što uklanja finansijsku motivaciju za napredovanje ili prelazak na drugu funkciju.
31. Konsultativni savet se bavio i pitanjem jednakosti između muškaraca i žena. Smernice Latimer Hausa glase: “Imenovanja na svim nivoima sudstva treba za cilj da imaju postizanje jednakosti između žena i muškaraca”. U Engleskoj, “vodeći principi Ministra pravde pominju imenovanje isključivo na osnovu zasluga “bez obzira na pol, etničku pripadnost, bračno stanje, seksualnu orijentaciju...”, s tim da je Ministar pravde jasno rekao da bi želeo da više pripadnika etničkih manjina, i žena, aplicira za sudijske položaje. Oba cilja su, naravno, prikladna. Austrijski delegat je izvestio da se u Austriji, kada postoje dva jednaka kandidata, traži da bude imenovan kandidat slabije zastupljenog pola. Čak i uz pretpostavku da ova ograničena pozitivna reakcija na problem slabe zastupljenosti ne predstavlja pravni problem, Konsultativni savet je kao praktične poteškoće identifikovao, kao prvo, činjenicu da se izdvaja jedna oblast potencijalne slabije zastupljenosti (pol), i kao drugo, da bi moglo biti

---

<sup>7</sup> Konsultativni savet je, međutim, svestan slučajeva kada ovakav sistem funkcioniše, čini se, sasvim uspešno, npr. u slučaju imenovanja predsednika sudova u Indiji i Japanu.

neslaganja oko toga šta, u okviru neke određene zemlje, predstavlja slabu zastupljenost iz razloga diskriminacije. **Konsultativni savet ne predlaže odredbu poput one austrijske kao opšti međunarodni standard, ali podvlači potrebu da se do jednakosti dodje putem “vodećih principa” kao što su oni pominjani u trećoj rečenici pasusa.**

*Tela koja imenuju sudije i konsultativna tela*

32. Konsultativni savet primećuje da postoji čitav spektar metoda po kojima se imenuju sudije. Uočljivo je jednoglasno mišljenje da imenovanje treba da se “bazira na zaslugama”.
33. Može se reći da različite metode koje se koriste za odabir sudija imaju svoje prednosti i nedostatke: izbori možda daju direktniju demokratsku legitimnost, ali oni podrazumevaju kandidata koji učestvuje u kampanji, u politici, i koji će možda biti u iskušenju da kupuje ili pruža usluge. Kooptiranje iz reda pravosudja može da proizvede tehnički kvalifikovane kandidate, ali tu postoji rizik od konzervativizma i protekcije (ili “kloniranja”)<sup>8</sup> – a i taj metod bi, što se ustavnosti tiče, mogao biti vidjen kao nedemokratski. Može se smatrati da imenovanje od strane izvršne ili zakonodavne vlasti takodje daje veću legitimnost, ali ono sa sobom nosi rizik zavisnosti od tih grana vlasti. Preostaje imenovanje od strane nezavisnog tela.
34. Ima razloga za zabrinutost da bi trenutna raznovrsnost pristupa mogla prećutno da pomogne daljem uticaju politike na imenovanje sudija. Konsultativni savet je primio k znanju mišljenje stručnjaka, G. Oberta, da neformalne procedure imenovanja i preteran uticaj politike na imenovanje sudija u nekim državama članicama nisu poslužili kao dobar primer za druge, mladje, demokratije u kojima je od vitalnog značaja bilo da se osigura sudijska nezavisnost uvođenjem isključivo ne-političkih tela za imenovanje sudija.
35. Konsultativni savet je primetio, da uzmemo primer jedne mlade demokratije, da u Českoj Republici Predsednik Republike imenuje sudije, na predlog ministra pravde, dok je za napredovanje (tj. premeštaj u viši sud, na položaj predsednika suda ili zamenika predsednika suda) zadužen ili Predsednik Republike ili ministar. Nema Visokog saveta pravosudja, iako sudije jesu članovi komiteta koji biraju kandidate za imenovanje na sudijske funkcije.
36. Preporuka br. R (94) 12 se trenutno ograđuje što se tiče ove oblasti. Započinje pretpostavljajući postojanje nezavisnog tela koje imenuje sudije:
- “Organ koji donosi odluku o odabiru i napredovanju sudija treba da bude nezavisan od vlade i administracije. Da bi se zaštitila njegova nezavisnost, treba da postoje pravila koja osiguravaju da, na primer, njegove članove bira pravosudje, kao i da taj organ sam odlučuje o svojim proceduralnim pravilima”.
- Zatim nastavlja sa razmatranjem i uvodi sasvim drugačiji sistem:

<sup>8</sup> Pogledati pasus 24 u gornjem tekstu.



“Medjutim, u slučajevima kada ustavne i zakonske odredbe, kao i tradicija, dozvoljavaju da sudije imenuje vlada, treba da postoje garancije koje osiguravaju transparentnost i nezavisnost procedure za imenovanje sudija u praksi, kao i to da će na donošenje odluke uticati isključivo ranije pomenuti objektivni kriterijumi.”

Primeri koji se odnose na “garancije” pružaju još širi spektar mogućnosti za liberalizaciju formalnih procedura – počinju sa posebnim nezavisnim telom koje pruža savete koje vlada “sledi u praksi”, zatim uvode “pravo na žalbu na odluku nezavisnom telu”, i završavaju sa mlakom (i neprecizno sročenom) mogućnošću da je dovoljno da “organ koji donosi odluku štiti i nju i sebe od neprikladnih i nedozvoljenih uticaja”.

37. Pozadina ove formulacije može se naći u uslovima koji su postojali 1994. godine. Ali Konstitutivni savet je zabrinut zbog njene donekle neodređene i otvorene prirode u kontekstu šire Evrope, u kojoj su ustavne ili pravne “tradicije” manje relevantne a formalne procedure predstavljaju neophodnu potrebu koje je opasno odreći se. **Sa tim u vezi, Konsultativni savet smatra da svaka odluka koja se tiče imenovanja ili napredovanja sudije treba da se bazira na objektivnim kriterijumima, i da bude donesena ili od strane nezavisnog tela ili da bude podložna garancijama koje bi osigurale da je donesena na osnovu takvih kriterijuma.**

38. Konsultativni savet shvata da u ovome možda nije moguće ići dalje, s obzirom na raznolikost sistema koji trenutno postoje u zemljama članicama EU. Savet je, medjutim, savetodavno telo, sa mandatom da razmotri kako moguće izmene postojećih standarda, tako i praksu i razvoj opšte prihvatljivih standarda. Takodje, Evropska povelja o položaju sudija već je otišla značajno dalje nego Preporuka br. (94) 12 navevši sledeće:

“Kada je u pitanju odluka koja utiče na odabir, regrutovanje, imenovanje, napredovanje i prestanak funkcije sudije, statut predvidja intervenciju tela koje je nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti i koje za najmanje polovinu članova ima sudije izabrane od strane svojih kolega, metodom koja garantuje najširu zastupljenost.”

39. U Memorandumu koji sadrži objašnjenja se navodi da je “intervencija” nezavisnog tela pomenuta u smislu dovoljno širokom da uključi mišljenje, preporuku ili predlog, kao i samu odluku. Evropska povelja je znatno naprednija od prakse koja trenutno postoji u mnogim evropskim državama (a razumljivo je i to da su delegati sastanka Visokih saveta pravosudja i udruženja sudija u Varšavi (23-26 juna 1997.) tražili još veću sudijsku “kontrolu” nad imenovanjem sudija i napredovanjem od one koju je zastupala Evropska povelja).

40. Odgovori na pitanja iz upitnika pokazuju da su mnoge države Evrope formirale tela nezavisna od izvršne i zakonodavne vlasti čija je uloga da se isključivo ili delimično bave imenovanjem i (gde je to primenjivo) napredovanjem sudija; primeri su: Andora, Belgija, Kipar, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Island, Irska, Italija,

Litvanija, Moldavija, Holandija, Norveška, Poljska, Rumunija, Rusija, Slovačka, Slovenija, “Bivša jugoslovenska Republika Makedonija” i Turska.

41. U Češkoj Republici se nepostojanje ovakvog tela smatra slabošću. Na Malti ovakvo telo postoji, ali se slabošću smatra činjenica da organ koji imenuje sudije<sup>9</sup> nije u obavezi da se sa njim konsultuje. U Hrvatskoj je kao problem identifikovan stepen potencijalnog uticaja politike<sup>10</sup>.
42. Sledeći sistemi neka posluže kao primeri slučajeva u kojima je Visoki savet pravosudja poštovao sugestije Evropske povelje:
- i) Po članu 104 italijanskog Ustava, članovi Visokog saveta su Predsednik Republike, Prvi predsednik i državni prokurator Kasacionog suda [*jedno lice*], 20 sudija izabranih od strane pravosudja, i 10 članova koje na zajedničkoj sednici Parlament bira medju profesorima univerziteta i advokatima sa 15 godina iskustva. Po članu 105, Savet je zadužen “da imenuje, regrutuje, premešta, unapredjuje, i preuzima disciplinske mere prema sudijama, u skladu sa pravilima sudijske organizacije.”
  - ii) Madjarskim Reformskim zakonima o sudovima iz 1997. formiran je Nacionalni savet pravosudja zadužen za sudsku administraciju, uključujući i imenovanje sudija. Članovi Saveta su: predsednik Vrhovnog suda (Predsednik Saveta), 9 sudija, ministar pravde, državni tužilac, predsednik Advokatske komore i dva poslanika u Parlamentu.
  - iii) U Turskoj, Vrhovni savet postavlja i unapredjuje kako sudije tako i javne tužioce. Članovi Saveta su: pet sudija Kasacionog suda ili iz Državnog saveta. Ministar pravde predsedava Savetom, dok je podsekretar ministra pravde član Saveta po službenoj dužnosti.
43. Primer za običajno pravo daje Irska u kojoj je Odbor za imenovanje sudija Zakonom o sudovima i zaposlenima u sudovima iz 1995. (odeljak13) formiran da bi “identifikovao lica i informisao vladu o podobnosti tih lica za imenovanje na sudijske funkcije”. Njegovih devet članova su: predsednik Vrhovnog suda, tri predsednika Visokog suda, Okružnog suda i Oblasnog suda, državni tužilac, viši advokat imenovan od strane predsednika Advokatske komore, niži advokat imenovan od strane predsednika Udruženja pravnika, i najviše tri lica koja imenuje ministar pravde a koja se bave trgovinom, finansijama, administrativnim poslovima ili imaju iskustvo kao korisnici usluga pravosudja. Ipak, uticaj politike nije sasvim uklonjen iz procesa imenovanja<sup>11</sup>.
44. Nemački model (gore) uključuje savete čija uloga može da bude raznolika, u zavisnosti od toga da li se radi o federalnim ili oblasnim (Land) sudovima, kao i od nivoa suda. Postoje saveti za sudijska imenovanja čija je uloga najčešće isključivo savetodavna. Dodatno, u nekoliko nemačkih oblasti (Lander) sudije zajedno odabiraju ministar za pravdu i komitet za odabir sudija. Ovaj komitet obično ima i pravo veta.

<sup>9</sup> Predsednik, na predlog Premijera.

<sup>10</sup> Pogledati pasus 20 u gornjem tekstu.

<sup>11</sup> Videti pasus 20 u gornjem tekstu.

On se obično sastoji od članova Parlamenta, sudija izabranih od strane kolega i jednog advokata. Učešće ministra pravde se u Nemačkoj smatra važnim elementom demokratije, jer je on odgovoran Parlamentu. Smatra se da je od ustavnog značaja da se telo koje imenuje sudije ne sastoji samo, ili većinom, od sudija.

45. Čak i u pravnim sistemima u kojima se dobri standardi poštuju snagom tradicije i neformalne samodiscipline, poslednjih godina, kao rezultat istraživačkog rada slobodnih medija, postoji sve veća svest o postojanju potrebe za objektivnijim i formalnijim oblicima zaštite. U drugim državama, naročito onim koje su nekada bile komunističke, ta potreba je urgentna. **Konsultativni savet smatra da Evropska povelja – u delu u kome peporučuje intervenciju (u smislu dovoljno širokom da uključuje mišljenje, preporuku, predlog, kao i samu odluku) nezavisnog tela u kome postoji velika zastupljenost sudija koje su na demokatski način izabrale druge sudije<sup>12</sup> - pokazuje opšti pravac sa kojim se Konsultativni savet slaže. Ovo je važno naročito za države koje nemaju uvrežene i demokratski potvrđene sisteme.**

#### *Trajanje sudijske funkcije*

46. Osnovni principi UN, Preporuka br. R (94) 12 i Evropska povelja o položaju sudija pominju mogućnost imenovanja sudije na zakonom određeno vreme, radije nego imenovanje do trenutka kada je sudija po zakonu obavezan da se penzioniše.
47. Evropska povelja, stav 3.3, takodje pominje procedure koje sadrže “probni period, obavezno kratak, po imenovanju na sudijsku funkciju a pre potvrđivanja funkcije na stalnoj osnovi”.
48. U evropskoj praksi je uobičajeno da se stalne sudije imenuju do trenutka kada su po zakonu obavezne da se penzionišu. Sa stanovišta nezavisnosti, ovo je najmanje problematičan pristup.
49. Mnogi građansko-pravni sistemi uključuju period obuke ili probni period za novopostavljene sudije.
50. U nekim zemljama vrše se imenovanja na određeno vreme (npr. sudije se u nemački Federalni ustavni sud imenuju na period od 12 godina). Sudije se obično imenuju na određeno vreme i u međunarodne sudove (npr. Evropski sud pravde i Evropski sud za ljudska prava).
51. U nekim državama se izuzetno često koriste sudije porotnici, čije trajanje funkcije je ograničeno ili manje zaštićeno od funkcije stalnog sudije (npr. u Velikoj Britaniji i Danskoj).

---

<sup>12</sup> Pogledati pasuse 38-39 u gornjem tekstu.

52. Konsultativni savet smatra da kada se stalni sudija, izuzetno, imenuje na ograničeno vreme, mogućnost da se to vreme produži ne bi trebalo da postoji, osim ukoliko ne postoji procedura koja osigurava da:
- i. sudija, ukoliko želi, može da bude uzet u obzir za ponovno imenovanje od strane tela zaduženog za imenovanje sudija,
  - ii. odluka o ponovnom imenovanju bude doneta isključivo objektivno i na osnovu zasluga, i bez ikakvog uticaja politike.
53. **Konsultativni savet smatra da je, kada je trajanje sudijske funkcije privremeno ili ograničeno, telo odgovorno za objektivnost i transparentnost metode imenovanja ili reimenovanja sudija od posebne važnosti (videti i stav 3.3 Evropske povelje).**
54. Konsultativni savet je svestan da ne pominje posebno položaj sudije na međunarodnom nivou. Konsultativni savet je formiran kao rezultat preporuke (br. 23) iz Izveštaja mudraca (*Wise Persons' Report*) iz 1998. godine da direktnu saradnju sa državnim pravosudnim institucijama treba ojačati, i Rezolucije br. 1 koju su potom usvojili Ministri pravde na svojoj 22. konferenciji u Čisinau održanoj 17. i 18. juna 1999., gde je za ulogu Konsultativnog saveta proglašeno sprovođenje prioriteta identifikovanih u globalnom akcionom planu "za jačanje uloge sudija u Evropi, i pružanje saveta ... o tome da li je neophodno unaprediti pravne instrumente Saveta Evrope ....". Globalni akcioni plan je u velikoj meri usredsređen na unutrašnje pravne sisteme zemalja članica. Ali ne treba zaboraviti da kriterijumi članstva u Savetu Evrope uključuju "ispunjenje obaveza koje proističu iz Evropske konvencije o ljudskim pravima" i da je "potčinjavanje nadležnosti Evropskog suda za ljudska prava, koja je obavezujuća po međunarodnim zakonima, najvažniji standard Saveta Evrope" (Izveštaj mudraca, pasus 9).
55. Konsultativni savet smatra da je sve veći značaj nadnacionalnih sudova i njihovih odluka za pravne sisteme država članica doveo do toga da je podsticanje tih zemalja da poštuju principe nezavisnosti, nepremestivosti, imenovanja i trajanja funkcije kada se radi o sudijama nadnacionalnih sudova (pogledati naročito pasus 52 u gornjem tekstu) postalo izuzetno važno.
56. **Konsultativni savet se slaže da važnost obaveza nastalih kao rezultat međunarodnih sporazuma - poput Evropske konvencije i sporazuma u okviru Evropske unije - za pravne sisteme država čini da je od vitalnog značaja da imenovanje i reimenovanje sudija u sudove koji sude po tim sporazumima izaziva isto poverenje i poštuje iste principe koje postuju i nacionalni pravni sistemi. Savet, takodje, smatra da je, što se tiče imenovanja i reimenovanja sudija u međunarodne sudove, preporučljivo učešće nezavisnog tela koje se pominje u pasusima 37 i 45.** Savet Evrope i njegove institucije su, ukratko, utemeljeni u verovanju u zajedničke vrednosti koje stoje iznad vrednosti pojedinačnih država članica, i ta vera je već postigla značajne efekte u praksi. Ukoliko se na primeni tih vrednosti ne bude insistiralo na međunarodnom nivou, i one i trud koji je uloženi u njihov razvoj i primenu će biti ugroženi.

*Stalnost funkcije - nesmenjivost i disciplinske mere*

57. Fundamentalno je načelo sudijske nezavisnosti činjenica da je stalnost funkcije garantovana sve do trenutka kada je sudija po zakonu obavezan da se penzionise, ili do isteka nekog konkretnog vremenskog perioda: pogledati osnovne principe UN, stav 12, Preporuku br. R (94) 12 Principe I(2)(a)(ii) i (3), i Principe VI (1) i (2). Evropska povelja potvrđuje da se ovaj princip odnosi i na imenovanje ili postavljanje na drugu funkciju ili lokaciju bez saglasnosti sudije (osim kada se radi o reorganizaciji suda, ili kada je promena privremena), ali se i Evropska povelja i Preporuka br. R (94) 12 slažu da premeštaj na drugu dužnost može da bude izrečen kao disciplinska kazna.

58. Konsultativni savet primećuje da Češka Republika nema godište određeno za obavezno penzionisanje, ali da "sudiju ministar pravde može da ukloni sa funkcije pošto ovaj napuni 65 godina."

59. Postojanje izuzetaka u vezi sa nepremestivošću, naročito onih koji proizilaze iz disciplinskih sankcija, vodi ka razmišljanju o telu i metodi kojima, i na osnovu kojih, bi se sudije mogle disciplinski kažnjavati. Preporuka br. R (94) 12, u Principima VI(2) i (3), insistira na potrebi za preciznim definisanjem prestupa zbog kojih bi sudija mogao da bude uklonjen sa funkcije, i disciplinskih postupaka uskladenim sa procesnim zahtevima Konvencije o ljudskim pravima. Osim toga, u njoj se navodi još samo da "bi države članice trebalo da formiraju, uz pomoć legislative, posebno nadležno telo kome bi zadatak bio da primenjuje disciplinske sankcije i mere kada to ne radi sud, i čije bi odluke kontrolisao viši pravosudni organ, ili koje bi samo predstavljalo viši pravosudni organ." Evropska povelja ovu ulogu dodeljuje nezavisnom telu čiju "intervenciju" sugerise u svim aspektima imenovanja i unapredjivanja svih sudija.

60. **Konsultativni savet smatra:**

**(a) da nepremestivost sudija treba da bude izričiti element sudijske nezavisnosti utemeljen na najvišem unutrašnjem nivou (pogledati pasus 16 u gornjem tekstu);**

**(b) da je intervencija nezavisnog organa<sup>13</sup>, uz postupak koji garantuje sva prava odbrane, od posebne važnosti u pitanjima koja se tiču discipline; i**

**(c) da bi bilo korisno oformiti standarde koji definišu ne samo ponašanje koje može da rezultira uklanjanjem sa položaja, već i ponašanje koje može da dovede do disciplinskih mera ili promene položaja, uključujući, na primer, premeštaj u drugi sud ili oblast.** Detaljno mišljenje o ovom pitanju koje bi sadržalo nacрте tekstova koje treba da razmotri Evropski komitet za pravnu saradnju mogao bi, u kasnijem stadijumu, da pripremi Konsultativni savet, kada se bude bavio posebno standardima ponašanja, iako nema sumnje da su oni blisko povezani sa pitanjem nezavisnosti.

<sup>13</sup> Pogledati pasuse 37 i 45 u gornjem tekstu.

*Novčana naknada*

61. Preporuka br. R (94) 12 navodi da “zarada sudija treba da bude zagantovana zakonom” i “srazmerna dostojanstvu profesije i teretu odgovornosti” (Principi I(2)(a)(ii) i III(1)(b)). Evropska povelja sadrži važnu, jasnu i realističnu spoznaju uloge koju adekvatna zarada ima u zaštiti “od pritisaka koji za cilj imaju uticaj na odluke sudija i, uopštenije, na njihovo ponašanje...”, kao i značaja garantovane isplate zarade u slučaju bolovanja, i adekvatne penzije (pasus 6). **Konsultativni savet se slaže sa mišljenjem Evropskog saveta u celini.**
62. Dok se neki sistemi (npr. nordijskih zemalja) odnose prema datim situacijama uz pomoć tradicionalnih mehanizama bez formalnih zakonskih odredbi, Konsultativni savet smatra da je u opštem smislu važno (a posebno u zemljama mlade demokratije) postojanje vrlo određenih zakonskih odredbi koje garantuju nemogućnost smanjenja sudijskih zarada i koje osiguravaju postojanje bar *de facto* odredbe o povećanju zarade u skladu sa povećanjem troškova života.

*Nepostojanje nedozvoljenih spoljnih uticaja*

63. Sloboda od nedozvoljenih uticaja sa strane predstavlja široko prihvaćen opšti princip: pogledati Opšte principe UN, stav 2, Preporuku br. R (94) 12, Princip I(2)(d) koji dalje navodi: “Zakon treba da predvidi sankcije za lica koja pokušaju na takav način da utiču na sudiju”. Kao opšti principi, sloboda od nedozvoljenih spoljnih uticaja i potreba za sankcijama u ekstremnim slučajevima nisu u suprotnosti<sup>14</sup>. Takodje, Konsultativni savet nema razloga da misli da ti principi nisu na odgovarajući način zastupljeni u zakonima država članica. Sa druge strane, njihova primena u praksi zahteva pažljivo postupanje, proveru i, u izvesnim kontekstima, političku uzdržanost. Razgovori sa sudijama iz raznih država članica, kao i njihovo razumevanje i podrška, mogli bi da budu od značaja što se ove teme tiče. Teškoća leži zapravo u odluci o tome šta se može smatrati spoljnim uticajem, kao i u pronalaženju odgovarajuće ravnoteže između, na primer, potrebe da se sudski postupak zaštititi od mešanja i pritisaka, bili oni politički, medijski ili iz drugih izvora, i potrebe za otvorenim diskusijama – u javnom životu i u slobodnim medijima - na teme koje su od opšteg značaja. Sudije moraju da prihvate činjenicu da su oni javne ličnosti, i ne smeju da budu previše podložni uticajima ili previše osetljivi. Konsultativni savet se slaže da nema potrebe za izmenama postojećeg principa, ali da bi sudije iz različitih zemalja članica mogle da imaju koristi od razmene mišljenja i informacija o nekim određenim situacijama.

---

<sup>14</sup> Pogledati i ravnotežu između opšteg principa slobode govora, i izuzetak (kada je potrebno preduzeti korake da bi se održala nepristrasnost pravosuđa) u članu 10 Evropske povelje o ljudskim pravima.

*Nezavisnost u okviru pravosudja*

64. Od suštinskog je značaja činjenica da sudija, vršeći svoju funkciju, nije ničiji zaposleni; on/ona ima državnu funkciju. On/ona, dakle, služi zakonu, i odgovoran/na je samo pred zakonom. Podrazumeva se da kada sudija odlučuje u predmetu, on/ona ne postupa po nalogu ili uputstvu treće strane, iz okvira pravosudja ili izvan njega.
65. Preporuka. R (94) 12, Princip I(2)(a)(i) navodi da “sudijske odluke nisu podložne reviziji osim u žalbenom postupku, u skladu sa zakonom”, a Princip I(2)(a)(iv) navodi da “izuzimajući odluke o amnestiji, pomilovanju i slične, vlada i administracija ne mogu da donesu odluku koja sudijsku odluku retroaktivno čini nevažećom.” **Konsultativni savet smatra da odgovori na pitanja iz upitnika pokazuju da se ovi principi generalno poštuju, tako da nema predloženih amandmana.**
66. Konsultativni savet primećuje potencijalnu pretnju sudijskoj nezavisnosti koja bi mogla da se pojavi iz redova unutrašnje sudske hijerarhije. Savet smatra da nezavisnost sudija zavisi ne samo od nepostojanja spoljnih uticaja, već i od nepostojanja neprihvatljivih uticaja koji bi u nekim situacijama mogli doći od drugih sudija. “Sudije treba da imaju neprikosnovenu slobodu da u predmetima odlučuju nepristrasno, u skladu sa svojom savešću i svojom interpretacijom činjenica, poštujući preovladjujuća zakonska pravila” (Preporuka br. R (94) 12, Princip I (2)(d). Ovde se misli na svakog sudiju pojedinačno. Upotrebljena terminologija ne isključuje doktrinu presedana u zemljama sa običajnim pravom (npr. obavezu sudije nižeg ranga da poštuje odluku koju je viši sud prethodno doneo o stvari koja se pojavljuje i u njegovom predmetu).
67. Princip I (2) (d) dalje navodi: “Sudije nisu u obavezi da ikoga izvan pravosudja izveštavaju o pravovaljanosti svojih predmeta”. Ovo je, kako god da se protumači, nedovoljno razumljivo. Samo “izveštavanje” o pravovaljanosti predmeta, čak i pripadnicima pravosudja, deluje, na prvi pogled, kao nešto što je u suprotnosti sa nezavisnošću pojedinca. Ukoliko je sudijska odluka do te mere nekompetentna da predstavlja disciplinski prekršaj, to je druga stvar, ali u tom zaista retkom slučaju sudija uopšte nije u poziciji da “izveštava”, već tada odgovara na tužbu.
68. Hijerarhijska moć koju viši sudovi u mnogim sistemima imaju mogla bi u praksi da ugrozi nezavisnost sudija kao pojedinaca. Jedno rešenje bi bilo prebacivanje svih relevantnih nadležnosti na Visoki savet pravosudja, koji bi potom štitio nezavisnost u okviru i izvan sudstva. To nas vraća na preporuku Evropske povelje o položaju sudija, na koju smo već skrenuli pažnju pod naslovom “Tela koja imenuju sudije i konsultativna tela”.
69. Službe za inspekciju sudova, u državama u kojima one postoje, ne bi trebalo da se bave pravovaljanošću i ispravnošću odluka, i ne bi trebalo da upućuju sudije da se, zarad efikasnosti, više zalažu za produktivnost nego za kvalitetno obavljanje svoje

sudijske dužnosti, to jest za pažljivo donošenje odluka u skladu sa interesima onih koji traže pravdu<sup>15</sup>.

70. Konsultativni savet je, u vezi sa ovom temom, obratio pažnju na moderan italijanski sistem razdvajanja nivoa, visine zarade i funkcije, opisan u pasusu 30 u gornjem tekstu. Cilj ovog sistema je da ojača nezavisnost, što znači da u kompleksnim prvostepenim predmetima (npr. slučajevima koji se tiču italijanske Mafije) mogu da sude visoko stručne sudije.

### *Uloga sudije*

71. Ovaj naslov pokriva široku oblast. Većina stvari iz ove oblasti će biti razmatrana kada se Konsultativni savet bude bavio standardima, i do tada ih treba ostaviti po strani. Tu spadaju teme koje se bave sudijama kao pojedincima, kao što su članstvo u političkim strankama i uzimanje učešća u političkim aktivnostima.
72. Važna tema koja se pojavila tokom sastanka Konsultativnog saveta tiče se međusobne izmenjivosti funkcija sudije, javnog tužioca i zvaničnika Ministarstva pravde, koja postoji u nekim sistemima. Uprkos ovoj međusobnoj izmenjivosti, Konsultativni savet smatra da razmatranje uloge, položaja i dužnosti javnih tužilaca paralelno sa ulogom, položajem i dužnostima sudija nije u njegovoj nadležnosti. Ostaje, međutim, važno pitanje: da li je takav sistem saglasan sa sudijskom nezavisnošću. Ovo je tema koja je, bez sumnje, od velikog značaja za pravne sisteme na koje se odnosi. **Konsultativni savet smatra da ovo zaslužuje kasnije razmatranje, možda vezano za pravila ponašanja sudija, ali da zahteva i učešće specijalizovanih stručnjaka.**

### Zaključci

73. Konsultativni savet smatra da je za države članice od ključnog značaja potpuna primena već razvijenih principa (pasus 6) i, po razmatranju standarda sadržanih naročito u Preporuci br. R (94) 12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudije, Savet zaključuje sledeće:

(1) Osnovni principi sudijske nezavisnosti treba da budu navedeni na ustavnom ili najvišem mogućem nivou u svakoj od država članica, a detaljnija pravila na nivou zakona (pasus 16).

(2) Organi država članica zaduženi za predlaganje, imenovanje i unapredjivanje sudija treba da uvedu, objave i koriste objektivne kriterijume, sa ciljem da se osigura imenovanje i napredovanje sudija bazirano na zaslugama, uzimajući u obzir kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost (pasus 25).

---

<sup>15</sup> Pogledati i pasus 27 u gornjem tekstu.



(3) Godine staža ne treba da budu vodeći princip u napredovanju. Adekvatno profesionalno iskustvo je, međutim, važno, a preduslovi vezani za godine iskustva mogu da pomognu u podržavanju nezavisnosti (pasus 29).

(4) Konsultativni odbor smatra da Evropska povelja o položaju sudija – preporučujući intervenciju nezavisnog tela sa značajnom zastupljenošću sudija demokratski izabranih od strane njihovih kolega – pokazuje opšti pravac koji Konsultativni savet podržava (pasus 45).

(5) Konsultativni odbor smatra da je, kada je trajanje funkcije privremeno ili ograničeno, postojanje tela koje je odgovorno za objektivnost i transparentnost metode izbora ili reizbora stalnih sudija od posebne važnosti (pogledati i pasus 3.3 Evropske povelje) (pasus 53).

(6) Konsultativni savet smatra da važnost obaveza nastalih kao rezultat međunarodnih sporazuma - poput Evropske konvencije i sporazuma u okviru Evropske Unije – za pravne sisteme država čini da je od vitalnog značaja da imenovanje i reimenovanje sudija u sudove koji sude po tim sporazumima izaziva isto poverenje i poštuje iste principe koje poštuju i nacionalni pravni sistemi. Konsultativni savet takodje smatra da učešće nezavisnog tela pominjanog u pasusima 37 i 45 treba ohrabriti kada se radi o imenovanju i ponovnom imenovanju sudija u međunarodne sudove (pasus 56).

(7) Konsultativni savet smatra da nesmenjivost sudija treba da bude izričiti element nezavisnosti utemeljene na najvišem unutrašnjem nivou (pasus 60).

(8) Sudijske zarade treba da budu uskladjene sa ulogom i odgovornošću sudija, i treba da na odgovarajući način obezbede zaradu tokom bolovanja i po penzionisanju. Posebnom zakonskom odredbom treba da je zagarantovana nemogućnost smanjenja zarade, kao i njeno povećanje u skladu sa povećanjem troškova života (pasusi 61-62).

(9) Nezavisnost svakog pojedinačnog sudije u vršenju dužnosti postoji bez obzira na unutrašnju sudsku hijerarhiju (pasus 64).

(10) Korišćenje statističkih podataka, kao ni postojanje sudskih inspeksijskih službi, ne smeju uticati na nezavisnost sudija (pasusi 27 i 69).

(11) Konsultativni savet smatra da bi bilo korisno pripremiti dodatne preporuke ili izmeniti Preporuku br. R (94) 12 u svetlu ovog mišljenja i budućih mišljenja Konsultativnog saveta.