

Strazbur, 23. novembar 2001. godine

KVES (2001) OP N°1

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH SUDIJA (KVES)

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

PREPORUKA br. R (94) 12 O NEZAVISNOSTI, EFIKASNOSTI I ULOZI SUDIJA, I O ZNAČAJU NJEGOVIH STANDARDA I OSTALIH MEĐUNARODNIH STANDARDA ZA PROBLEME KOJI POSTOJE U OVOJ OBLASTI

1. Konsultativno veće evropskih sudija (u daljem tekstu: Konsultativno veće) je izradilo ovo mišljenje na osnovu odgovora država članica na pitanja iz upitnika tekstova koje je pripremila radna grupa Konsultativnog veća i tekstova koje su pripremili predsedavajući i zamenik predsedavajućeg Konsultativnog veća, kao i gospodin Đakomo OBERTO (Italija), stručnjak Veća za ovu oblast.
2. Materijal koji je bio dostupan Konsultativnom veću uključuje brojne, manje ili više zvanične, izjave o principima koji se tiču sudijske nezavisnosti.
3. Kao posebno važni primeri formalnih izjava 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. Primeri manje formalnih izvora:
 - Evropska povelja o zakonu za sudije, usvojena od strane učesnika iz evropskih zemalja i dva međunarodna udruženja sudija na sastanku u Strazburu održanom 8-10. jula 1998. godine, 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 sudskih saveta, ili udruženja sudija, poput onih iznesenih na sastancima u Varšavi i Sloku 23-26. juna 1997.godine

5. Ostali materijali pomenuti tokom diskusija Konsultativnog veća uključuju:
 - Pekinšku izjavu o principima nezavisnosti sudstva u regionu udruženja Lawasia (avgust 1997. godine), koju su do sada potpisala 32 predsednika vrhovnih sudova iz regiona,
 - Smernice Latimer Hausa za Komonvelt (19. jun 1998.godine), 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 u okviru KVES, članovi KVES su naglašavali da ono što je najvažnije nije savršenost principa, ili – još manje - usklađivanje institucija; najvažnija je puna primena principa koji su već utvrđeni.**
7. Konsultativno veće takođe je razmatralo pitanje toga da li bi bilo primereno poboljšati i dalje unaprediti 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
 - Nivo na kom je garantovana nezavisnost sudija
 - Osnov za imenovanje ili napredovanje
 - Tela koja imenuju sudije, i savetodavna tela
 - Trajanje sudijske funkcije
 - Stalnost funkcije - nepremestivost i disciplinska odgovornost
 - Zarada
 - Nepostojanje nedozvoljenih spoljnih uticaja
 - Nezavisnost u okviru pravosuđa
 - Uloga sudije

Razmatrajući ove teme, Konsultativno veće je pokušalo da identifikuje primere poteškoća koje se tiču nezavisnosti ili pretnje nezavisnosti, a na koje mu je skrenuta pažnja. Nadalje, Veće je utvrdilo značaj principa koji su bili predmet diskusije (naročito) za mere i praksu vezanu za izbor i reizbor sudija u međunarodne sudove. Ova tema je obrađena u stavovima 52 i 54-55).

Razlozi za nezavisnost sudija

10. Nezavisnost sudija predstavlja preduslov za vladavinu prava i suštinsku garanciju pravičnog suđenja. Sudije su zadužene za “najvažnije odluke koje se tiču života, sloboda, prava, obaveza i svojine građana” (iz uvodne izjave Osnovnih principa UN, ponovljeno 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. Pravosuđe predstavlja jednu od tri osnovne i

po važnosti jednake grane moderne demokratske države¹. Ono ima važnu ulogu i funkcionira u odnosu na druge dve grane vlasti. Pravosuđe osigurava mogućnost da se vlade i administracije pozovu na odgovornost za svoje postupke i, kada je u pitanju zakonodavna vlast, uključeno je u obezbeđivanje sprovođenja usvojenih zakona kao i, u manjoj ili većoj meri, u obezbeđivanje njihove usklađenosti sa svim relevantnim ustavima ili pravom višeg ranga (Evropske unije, na primer). Da bi ispunilo svoju ulogu u tom pogledu, pravosuđe mora da bude nezavisno od ovih tela, što isključuje postojanje neprikladnih veza sa njima, kao i njihov uticaj². Nezavisnost na taj način služi kao garancija nepristrasnosti³. Ovo, nužno, 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 razradu osnovnog principa da “niko ne može biti sam sebi sudija”. Značaj ovog principa je veći od njegovog uticaja na ishod nekog određenog suđenja. Ne samo stranke u postupku, već i društvo u celini, moraju imati poverenja u pravosuđe. Sudija, dakle, ne samo da ne sme da ima neprikladne veze, da bude pristrasan ili pod nečijim uticajem, već mora i razumnom 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 pravnom nivou⁴ tako i u svakodnevnoj praksi. Ovo Mišljenje je usmereno 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 kada KVES bude razmatralo ponašanje sudija i standarde sudijskog ponašanja

Nivo na kome je garantovana nezavisnost sudstva

14. Nezavisnost sudstva bi trebalo da bude garantovana domaćim standardima, na najvišem mogućem nivou. Shodno tome, države bi trebalo da uključe koncept nezavisnosti sudstva ili u svoje ustave ili u osnovna načela koje poštuju države koje nemaju pisani ustav ali u kojima poštovanje nezavisnosti sudija garantuje vekovna kultura i tradicija.

¹ Konsultativno veće 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 ‘Pravosuđu i podeli vlasti’ Lopeza Guere (rad Venecijanske komisije za potrebe konferencije sudija ustavnih i vrhovnih sudova regiona južne Afrike, održane februara 2000.).

² 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.)

³ Pogledati stav 12 u daljem tekstu

⁴ Pogledati stavove 14 -16 u daljem tekstu

Ovim se potvrđuje suštinska važnost nezavisnosti sudija, uz poštovanje posebnog položaja država iz pravnog sistema anglosaksonskog prava (naročito Engleske i Škotske) koje imaju dugu tradiciju sudske nezavisnosti, ali nemaju pisani ustav.

15. Osnovni principi UN navode da sudsku nezavisnost “garantuje Država i da je ta nezavisnost sadržana 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 unesu u ustav ili druge pravne akte, ili tako što odredbe ove preporuke postanu deo domaćeg prava”.
16. Evropska povelja o zakonu za sudije navodi još konkretnije da su: “u svakoj evropskoj državi osnovni principi o zakonu za sudije propisani kao unutrašnje norme na najvišem nivou, a ostala pravila i norme su propisani barem na nivou zakona”. Ovo konkretnije pravilo Evropske povelje dobilo je opštu podršku KSVES. KVES preporučuje njeno 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 glase (stav 13): “Napredovanje sudija, gde god takav sistem postoji, treba da se zasniva na objektivnim faktorima, naročito na sposobnostima, integritetu i iskustvu”. Preporuka br. R (94) 12 takođe je nedvosmislena: “Sve odluke koje se tiču profesionalne karijere sudija treba da se zasnivaju na objektivnim kriterijumima, a izbor sudija i njihovo napredovanje treba da se zasniva na zaslugama, uz uzimanje u obzir kvalifikacija, integriteta, sposobnosti i efikasnosti”. Preporuka br. R (94) 12 jasno ukazuje da se ovo odnosi na sva lica koja obavljaju sudijsku funkciju, uključujući ona koja se bave ustavnim, krivičnim, građanskim, privrednim 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” zasnovanih na “objektivnim kriterijumima” i da je imenovanje iz političkih razloga neprihvatljivo.
18. Sledeći ključni problemi i dalje postoje: (a) davanje sadržine opštim težnjama ka imenovanju “koje se zasniva na zaslugama” i “objektivnosti”, i (b) usklađivanje teorije sa realnošću. Ova tema je takođe blisko povezana sa naredne dve (Telo koji imenuje sudije i Stalnost funkcije).
19. U nekim državama, po ustavu, politika ima neposrednu ulogu u imenovanju sudija. Tamo gde se sudije biraju (bilo da ih biraju građani kao u Švajcarskoj na nivou kantona ili parlamenta 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 neposredna demokratska podloga. Ona ne sme značiti da imenovanje ili napredovanje sudija treba da bude podložno uskim stranačkim političkim interesima. Ako postoji bilo kakav rizik da se ona koriste, ili bi se koristila, u te svrhe, od ovog metoda može biti veća šteta nego korist.

20. Čak i kada postoji poseban organ kome je povereno ili koji učestvuje u postupku imenovanja ili unapređivanja sudija, upliv politike, u praksi, nije nužno isključen. U Hrvatskoj je, na primer, Visoki savet pravosuđa 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 pravosuđa mora, kada se radi o imenovanju, da se konsultuje sa Odborom za pravosuđe hrvatskog Sabora koji kontroliše partija koja u datom trenutku formira vladu. Iako član 4 izmenjenog hrvatskog Ustava pominje načelo podele vlasti, on takođe navodi da uključuje “sve oblike međusobne saradnje i uzajamne provere nosilaca vlasti”, što svakako ne isključuje politički uticaj na sudijska imenovanja ili napredovanje u karijeri. U Irskoj, iako postoji komisija za imenovanje sudija⁵, ipak postoji mogućnost da politika odluči kog će od kandidata, koje je komisija odobrila, ministar zaista i imenovati (dok u vezi sa napredovanjem komisija nema nikakvu ulogu).
21. U ostalim državama, sistemi koji trenutno postoje su oni u kojima postoje karijerne sudije (većina država iz sistema kontinentalnog prava) i onaj u kome se sudije imenuju iz reda iskusnih pravnika (države sa anglosaksonskim pravom, kao što su Kipar, Malta i Velika Britanija, i druge države, kao Danska).
22. U državama sa karijernim sudijama, prvo 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 je nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti treba da bude uključen u toj fazi – u Austriji, na primer, *Personalsenates* (sastavljen od pet sudija) ima formalnu ulogu u predlaganju kandidata za napredovanje, ali nema ulogu u imenovanju.
23. Suprotno ovome, kada se sudije imenuju, ili mogu da budu imenovane, iz reda iskusnih pravnika, provera znanja najverovatnije nije relevantna, već će osnova za imenovanje verovatnije biti praktično znanje i konsultacije sa osobama koje su sa kandidatom imale neposrednog iskustva.
24. U svim gore navedenim situacijama, predlaže se da postoje objektivni kriterijumi ne samo zato da bi se isključio uticaj politike, već i iz drugih razloga kao što su rizik od favorizovanja, konzervativizma, i kronizma (ili “kloniranja”), do kojih 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 ključnog značaja jeste njihov istinski sadržaj i efekat u svakoj konkretnoj državi. **Konsultativno veće preporučuje da organi kojima je u državama članicama povereno ili koja imaju savetodavnu ulogu u imenovanju i unapređenju sudija objave i sprovedu objektivne kriterijume, sa ciljem da se osigura da su izbor i napredovanje sudija “zasnovani**

⁵ Pogledati stav 43 u daljem tekstu

na zaslugama, imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnosti”. Kada do ovoga dođe, ta tela ili organi zaduženi za imenovanje i napredovanje će biti u obavezi da postupaju u skladu sa njima, i biće moguće makar podvrgnuti ispitivanju sadržaj usvojenih kriterijuma, kao i njihov praktičan učinak.

26. Odgovori na pitanja iz upitnika pokazuju da uglavnom nema takvih kriterijuma, kao ni objavljenih kriterijuma. Ministar pravosuđa je u Velikoj Britaniji objavio opšte kriterijume, dok je škotska izvršna vlast objavila konsultativni dokument. Austrijskim zakonom su definisani kriterijumi 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 Odbor za izbor⁶ ministru pravde podnosi pisanu procenu kandidata za sudije okružnih sudova, dok Vrhovni sud procenjuje kompetentnost kandidata za imenovanje u Vrhovni sud. U Nemačkoj, kako na federalnom tako i na nivou saveznih država, savet za imenovanje sudija daje pisano mišljenje (bez detaljnog obrazloženja) o podobnosti kandidata za sudijsku funkciju ili napredovanje, koje ne obavezuje ministra pravde ali koji može dovesti do (ponekad javne) kritike ukoliko ga ne poštuje. Obrazlaganje bi se moglo posmatrati kao poželjno, i verovatno bi pružilo uvid u kriterijume koji se primenjuju u praksi, ali se mogu razmotriti i suprotni stavovi o odavanju obrazloženja u pojedinačnim slučajevima (npr. činjenica da je izbor, kada su kandidati sličnih kvaliteta, veoma osetljivo pitanje, ili pitanje poverljivosti izvora informacija).
27. U Litvaniji, iako nema jasnih kriterijuma za napredovanje, rad okružnih sudija meri se nizom kvalitativnih i kvantitativnih kriterijuma koji za osnov imaju uglavnom statistiku (uključujući i statistiku koja se odnosi ukidanje presuda po žalbi), i koji ulaze u izveštaje Odseka za sudove Ministarstva pravde. Ministar pravde ima samo posrednu ulogu u izboru 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 na novu funkciju, napredovanju, ili nečemu drugom. Statistiku treba vrlo obazrivo koristiti kao pomoćnu alatku u ovom kontekstu.
28. U Luksemburgu se napredovanje uobičajeno zasniva na godinama staža. U Holandiji još postoje elementi takvog ranog sistema, dok u Belgiji i Italiji napredovanje određuju objektivni kriterijumi godina rada i kompetencije. U Austriji, kada su u pitanju preporuke za napredovanje koje *Personalsenates* (sastavljen od pet sudija) podnosi ministru pravde, zakonom je propisano da se godine rada uzmu u obzir jedino u slučaju kada kandidati imaju jednake profesionalne sposobnosti.
29. Evropska povelja o zakonu za sudije bavi se sistemima napredovanja “koji se ne baziraju na godinama rada” (stav 4.1.), a u Eksplanatornom memorandumu se navodi da je u pitanju “sistem koji Povelja nije ni na koji način isključila, jer se smatra da on

⁶ Sastoji se od tri advokata koja imenuje ministar pravde na preporuku Vrhovnog suda, udruženja sudija i udruženja advokata, o čijim prijavama komentar takođe daje Vrhovni sud

na vrlo delotvoran način štiti nezavisnost”. **Iako je odgovarajuće iskustvo relevantan preduslov za napredovanje, KVES smatra da godine rada u modernom svetu više nisu opšte prihvatljive⁷ 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 zasniva isključivo na godinama rada može doći do žrtvovanja dinamičnosti, što za rezultat ne mora da ima ikakav dobitak kada je u pitanju nezavisnost. KVES, 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 se ne razlikuje prema položaju ili funkciji. Položaj zavisi od napredovanja, ali ne uključuje nužno prelazak u drugi sud. Samim tim, sudija apelacionog nivoa će možda želeći da ostane da sudi u prvostepenom sudu. Na ovaj način, sistem pokušava da pojača nezavisnost tako što uklanja finansijski podsticaj za napredovanje ili prelazak na drugu funkciju.
31. KVES se bavilo 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 je u Austriji, kada postoje dva jednako kvalifikovana kandidata, propisano da treba da bude imenovan kandidat slabije zastupljenog pola. Čak i uz pretpostavku da ova ograničena pozitivna reakcija na problem slabe zastupljenosti ne predstavlja pravni problem, KVES je kao praktične poteškoće identifikovao, kao prvo, činjenicu da se izdvaja jedna oblast potencijalne slabije zastupljenosti (pol), i kao drugo, da bi moglo biti neslaganja oko toga šta, u okviru neke određene zemlje, predstavlja slabiju zastupljenost iz razloga diskriminacije. **KVES ne predlaže odredbu poput one austrijske kao opšti međunarodni standard, ali podvlači potrebu da se do jednakosti dođe putem “vodećih principa” kao što su oni pominjani u trećoj rečenici stava.**

Tela koja imenuju sudije i savetodavna tela

32. KVES primećuje da postoji širok spektar metoda imenovanja sudija. Uočljivo je jednoglasno mišljenje da imenovanje treba da se “zasniva na zaslugama”.
33. Može se reći da različite metode koje se koriste za izbor sudija imaju svoje prednosti i nedostatke: izbori možda daju neposredniji demokratski legitimitet, 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 pravosuđa može da proizvede tehnički kvalifikovane kandidate, ali tu postoji rizik od konzervativizma i kronizma (ili

⁷ Konsultativno veće je, međutim, svesno slučajeva kada ovakav sistem funkcioniše, čini se, sasvim uspešno, npr. u slučaju imenovanja predsednika sudova u Indiji i Japanu

“kloniranja”⁸ – a i taj metod bi, neki ustavnopravni teoretičari mogli smatrati nedemokratskim. Može se smatrati da imenovanje od strane izvršne ili zakonodavne vlasti takođe daje veći legitimitet, ali ono sa sobom nosi rizik zavisnosti od tih grana vlasti. Još jedan metod je 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. KVES je uzela u obzir mišljenje stručnjaka, G. Oberta, da neformalni postupci imenovanja i preteran uticaj politike na imenovanje sudija u nekim državama članicama nisu poslužili kao dobar model za druge, mlađe, demokratije u kojima je od vitalnog značaja bilo da se osigura sudijska nezavisnost uvođenjem isključivo nepolitičkih tela za imenovanje sudija.
35. KVES je primetilo, da uzmimo primer jedne mlade demokratije, da u Češkoj 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 pravosuđa, iako sudije jesu članovi odbora koji biraju kandidate za imenovanje na sudijske funkcije.
36. Preporuka br. R (94) 12 se trenutno ograđuje što se tiče ove oblasti. Ona započinje pretpostavljajući postojanje nezavisnog tela koje imenuje sudije:

“Organ koji donosi odluku o izboru i napredovanju sudija treba da bude nezavisan od vlade i uprave. Da bi se zaštitila njegova nezavisnost, treba da postoje pravila koja osiguravaju da, na primer, njegove članove bira pravosuđe, kao i da taj organ sam odlučuje o svojim procesnim pravilima”.

Zatim nastavlja sa razmatranjem i predviđa sasvim drugačiji sistem:

“Međutim, u slučajevima kada ustavne i zakonske odredbe ili 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 postupaka – 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 od neprikladnih i nedozvoljenih uticaja”.

37. Pozadina ove formulacije može se naći u uslovima koji su postojali 1994. godine. Ali KVES je zabrinuto 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, Konsultativno veće smatra da svaka odluka koja se odnosi na imenovanje ili napredovanje sudije treba da se zasniva na objektivnim kriterijumima, i treba da je donese ili nezavisno telo ili da bude podložna garancijama koje bi osigurale da je doneta samo na osnovu takvih kriterijuma.**

⁸ Pogledati stav 24 u gornjem tekstu

38. KVES shvata da u ovome možda nije moguće ići dalje, s obzirom na raznolikost sistema koji su trenutno prihvaćeni u evropskim državama. KVES je, međutim, savetodavno telo, sa mandatom da razmotri kako moguće izmene postojećih standarda, tako i praksu i razvoj opšte prihvatljivih standarda. Takođe, Evropska povelja o zakonu za sudije već je otišla značajno dalje nego Preporuka br. (94) 12 predviđajući sledeće:

“Kada je u pitanju odluka koja utiče na izbor, regrutovanje, imenovanje, napredovanje i prestanak funkcije sudije, zakon predviđa 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 Eksplanatornom memorandumu 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. (Razumljivo je i to da su delegati sastanka Visokih saveta pravosuđa i udruženja sudija u Varšavi (23-26 juna 1997.) tražili još veću sudijsku “kontrolu” nad imenovanjem sudija i napredovanjem od one koja se zastupa u Evropskoj povelji).

40. Odgovori na pitanja iz upitnika pokazuju da su mnoge države Evrope formirale tela nezavisna od izvršne i zakonodavne vlasti čija je isključiva ili manja uloga imenovanje i (gde je to primenjivo) napredovanje sudija; primeri su: Andora, Belgija, Kipar, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Island, Irska, Litvanija, Moldavija, Holandija, Norveška, Poljska, Rumunija, Rusija, Slovačka, Slovenija, “Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija” i Turska.

41. U Češkoj Republici se nepostojanje ovakvog tela smatra nedostatkom. Na Malti ovakvo telo postoji, ali se nedostatkom smatra činjenica da organ koji imenuje sudije⁹ nije u obavezi da se sa njim konsultuje. U Hrvatskoj je kao problem identifikovan stepen potencijalnog uticaja politike¹⁰.

42. Sledeći sistemi neka posluže kao primeri slučajeva u kojima visoki savet pravosuđa ispunjava preporuke iz Evropske povelje:

- i) Po članu 104 italijanskog Ustava, članovi tog saveta su Predsednik Republike, Prvi predsednik i državni prokurator Kasacionog suda, 20 sudija izabranih od strane pravosuđa, i 10 članova koje na zajedničkoj sednici Parlament bira među profesorima univerziteta i advokatima sa 15 godina iskustva. Po članu 105, Savet je zadužen “da imenuje, regrutuje, premešta, unapređuje, i preduzima disciplinske mere prema sudijama, u skladu sa pravilima sudijske organizacije.”
- ii) Mađarskim Reformskim zakonima o sudovima iz 1997. uspostavljen je Nacionalni savet pravosuđa zadužen za sudsku upravu, uključujući i imenovanje sudija. Članovi Saveta su: predsednik Vrhovnog suda (Predsednik Saveta), devet sudija, ministar pravde, državni tužilac, predsednik Advokatske komore i dva poslanika u Parlamentu.
- iii) U Turskoj, Vrhovni savet postavlja i unapređuje kako sudije tako i javne

⁹ Predsednik, na predlog Premijera

¹⁰ Pogledati stav 20 u gornjem tekstu

tužioce. On ima sedam članova, uključujući pet sudija Kasacionog suda ili iz Državnog saveta. Ministar pravde predsedava Savetom, dok je podsekretar ministra pravde član Saveta po službenoj dužnosti.

43. Primer u državama anglosaksonskog sistema je Irska u kojoj je Odbor za imenovanje sudija Zakonom o sudovima i zaposlenima u sudovima iz 1995. (odeljak 13) osnovan 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 u tome ili koja imaju iskustvo kao korisnici usluga pravosuđa. Ipak, uticaj politike nije sasvim uklonjen iz procesa imenovanja¹¹.
44. Nemački model (gore) uključuje savete čija uloga se razlikuje, u zavisnosti od toga da li se radi o federalnim ili sudovima saveznih država, kao i od nivoa suda. Postoje saveti za sudijska imenovanja čija je uloga najčešće isključivo savetodavna. Dodatno, u nekoliko nemačkih saveznih država sudije zajedno biraju ministar pravde i odbor za izbor sudija. Ovaj odbor obično ima i pravo veta. 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 zbog snage 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. **KVES smatra da Evropska povelja – u delu u kome preporučuje 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 demokratski način izabrale druge sudije¹² - pokazuje opšti pravac sa kojim se KVES 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 zakonu za sudije pominju mogućnost imenovanja sudije na zakonom određeno vreme, radije nego imenovanje do trenutka kada je sudija po zakonu obavezan da se penzionise.
47. Evropska povelja, u stavu 3.3, takođe pominje postupke regrutovanja u kojima je predviđen “probni period, obavezno kratak, po imenovanju na sudijsku funkciju a pre potvrđivanja stalne funkcije”.

¹¹ Videti stav 20 u gornjem tekstu

¹² Pogledati pasuse 38-39 u gornjem tekstu

48. U evropskoj praksi je uobičajeno da se sudije imenuju do trenutka kada su po zakonu obavezne da se penzionišu. Sa stanovišta nezavisnosti, ovo je najmanje problematičan pristup.
49. Mnogi sistemi u državama kontinentalno-pravne tradicije uključuju period obuke ili probni period za nove sudije.
50. U nekim zemljama vrše se neka 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 često koriste sudije zamenici, čija funkcije ja ograničenog trajanja ili je manje zaštićena od funkcije stalnog sudije (npr. u Velikoj Britaniji i Danskoj).
52. KVES smatra da savet smatra da kada se sudija, izuzetno, imenuje na ograničeno vreme, mogućnost da se to vreme produži ne bi trebalo da postoji, osim ukoliko ne postoji postupak 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. **KVES 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. Konsultativno veće je svesno da se u opisu njegovih zadataka ne pominje posebno položaj sudije na međunarodnom nivou. Konsultativno veće formirano kao rezultat preporuke (br. 23) iz Izveštaja grupe uglednih ličnosti (*Wise Persons' Report*) iz 1998. godine da neposrednu saradnju sa državnim pravosudnim institucijama treba ojačati, i Rezolucije br. 1 koju su potom usvojili Ministri pravde na svojoj 22. konferenciji u Kišinjevu održanoj 17. i 18. juna 1999. godine, gde je za ulogu Konsultativnog veća rečeno da je pružanje podrške u sprovođenju 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 “prihvatanje nadležnosti Evropskog suda za ljudska prava, koja je obavezujuća po međunarodnim zakonima, najvažniji standard Saveta Evrope” (Izveštaj grupe uglednih ličnosti, stav 9).
55. KVES smatra da je sve veći značaj nadnacionalnih sudova i njihovih odluka za pravne sisteme država članica doveo do toga da je podsticanje tih država članica da poštuju principe nezavisnosti, nepremestivosti, imenovanja i trajanja funkcije kada se radi o sudijama nadnacionalnih sudova (pogledati naročito stav 52 u gornjem tekstu) postalo izuzetno važno.

56. KVES se slaže da važnost obaveza nastalih kao rezultat međunarodnih sporazuma - poput Evropske konvencije i ugovora Evropske unije - za nacionalne pravne sisteme kao posledicu ima to ključnog značaja da imenovanje i reimenovanje sudija u sudove tumače te ugovore treba da izaziva isto poverenje i poštuje iste principe kao i u nacionalnim pravnim sistemima. KVES dalje, smatra da je, što se tiče imenovanja i reimenovanja sudija u međunarodne sudove, preporučljivo učestće nezavisnog tela koje se pominje u pasusima 37 i 45. Savet Evrope i njegove institucije se, ukratko, zasnivanju 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 te vrednosti i trud koji je uložen u njihov razvoj i primenu će biti ugroženi.

Stalnost funkcije - nesmenjivost i disciplinske mere

57. Osnovno je načelo sudijske nezavisnosti to da je stalnost funkcije garantovana sve do trenutka kada je sudija po zakonu obavezan da se penzioniše, ili do isteka vremenski ograničenog mandata: 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 dozvoljavaju mogućnost da premeštaj na drugu dužnost bude izrečen kao disciplinska sankcija.

58. KVES primećuje da Češka Republika ne propisuje godine za obavezno penzionisanje, ali da “sudiju ministar pravde može da ukloni sa funkcije nakon što sudija navršši 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 sankcionisati. Preporuka br. R (94) 12, u Principima VI(2) i (3), insistira na potrebi za preciznim definisanjem prekršaja zbog kojih bi sudija mogao da bude uklonjen sa funkcije, i disciplinskih postupaka usklađenim sa pravom na pravično suđenje iz Konvencije o ljudskim pravima. Osim toga, u njoj se navodi još samo da “bi države članice trebalo da zakonom uspostave, posebno nadležno telo čiji bi zadatak bio da primenjuje disciplinske sankcije i mere kada to ne radi sud, i čije odluke kontroliše viši pravosudni organ, ili koje bi samo predstavljalo viši pravosudni organ.” Evropska povelja ovu ulogu dodeljuje nezavisnom telu čiju “intervenciju” sugeriše u svim aspektima imenovanja i unapređenja svih sudija.

60. KVES smatra:

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

(b) da je intervencija nezavisnog organa¹³, uz postupak koji garantuje sva prava

¹³ Pogledati pasuse 37 i 45 u gornjem tekstu

odbrane, od posebne važnosti u pitanjima koja se tiču discipline; i

(c) da bi bilo korisno izraditi standarde koji definišu ne samo ponašanje koje može da za posledicu ima razrešenje, 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 KVES, kada se bude bavilo posebno standardima ponašanja, iako nema sumnje da su oni blisko povezani sa pitanjem nezavisnosti.

Zarada

61. Preporuka br. R (94) 12 navodi da “zarada sudija treba da bude zagarantovana zakonom” i “srazmerna dostojanstvu profesije i teretu odgovornosti” (Principi I(2)(a)(ii) i III(1)(b)). Evropska povelja sadrži važno, jasno i realistično priznanje uloge koju adekvatna zarada ima u zaštiti “od pritiska 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 (stav 6). **KVES se slaže sa stavom iznetim u Evropskoj povelji u celini.**

62. Dok neki sistemi (npr. nordijskih zemalja) ovo pitanje rešavaju uz pomoć tradicionalnih mehanizama bez formalnih zakonskih odredbi, KVES smatra da je u opštem smislu važno (a posebno u zemljama mlade demokratije) da postoje posebne zakonske odredbe koje garantuju nemogućnost smanjenja sudijskih zarada i koje osiguravaju postojanje bar *de facto* povećanje zarade u skladu sa povećanjem troškova života.

Nepostojanje nedozvoljenih spoljnih uticaja

63. Sloboda od nedozvoljenih spoljnih uticaja predstavlja široko prihvaćen opšti princip: videti 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 suprotnosti¹⁴. Nadalje, KVES nema razloga da misli da ti principi nisu na odgovarajući način propisani 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 značajni u vezi sa time. Teškoća leži zapravo u odluci o tome šta se može smatrati nedozvoljenim uticajem, kao i u pronalaženju odgovarajuće ravnoteže između, na primer, potrebe da se sudski postupak zaštititi od mešanja i pritiska, 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. **KVES se slaže da nema potrebe za izmenama postojećeg principa, ali i da bi sudije iz različitih zemalja članica mogle da imaju koristi od razmene mišljenja i informacija o**

¹⁴ Pogledati i ravnotežu između opšteg načela slobode govora, i izuzetak (kada je potrebno preduzeti korake da bi se održala nepristrasnost pravosuđa) u članu 10 Evropske povelje

određenim situacijama.

Nezavisnost u okviru pravosuđa

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 pravosuđa 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 uprava ne mogu da donesu odluku koja sudijsku odluku retroaktivno čini nevažećom.” **KVES smatra da odgovori na pitanja iz upitnika pokazuju da se ovi principi generalno poštuju, tako da nema predloženih izmena.**
66. KVES je zapazio potencijalnu pretnju sudijskoj nezavisnosti koja bi mogla da se pojavi iz redova unutrašnje sudske hijerarhije. Ono je prepoznalo 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 svojim tumačenjem činjenica, poštujući preovlađujuća pravna 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 pravosuđa izveštavaju o pravoaljanosti svojih predmeta”. Ovo je, kako god da se protumači, nedovoljno razumljivo. Samo “izveštavanje” o pravoaljanosti predmeta, čak i pripadnicima pravosuđa, 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 konkretne navode.
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 pravosuđa, koji bi potom štitio nezavisnost u okviru i izvan sudstva. To nas vraća na preporuku Evropske povelje o zakonu za sudije, na koju smo već skrenuli pažnju pod naslovom “Tela koja imenuju sudije i savetodavna tela”.
69. Sistemi za inspekciju sudova, u državama u kojima postoje, ne bi trebalo da se bave pravoaljanošću 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 pravdu¹⁵.

¹⁵ Pogledati i stav 27 gore

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

Uloga sudije

71. Ovaj naslov pokriva široku oblast. Većina pitanja iz ove oblasti će biti razmatrana kada se KVES bude bavilo standardima, i do tada ih treba ostaviti po strani. Tu spadaju teme kao što su članstvo u političkim strankama i učešće u političkim aktivnostima.

72. Važna tema koja se pojavila tokom sastanka KVES tiče se međusobne izmenjivosti funkcija sudije, javnog tužioca i zvaničnika Ministarstva pravde, koja postoji u nekim sistemima. Uprkos ovoj međusobnoj izmenjivosti, KVES 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 u skladu sa sudijskom nezavisnošću. Ovo je tema koja je, bez sumnje, od velikog značaja za pravne sisteme na koje se odnosi. **KVES smatra da ovo zaslužuje kasnije razmatranje, možda u vezi sa analizom pravila ponašanja sudija, ali da zahteva i učešće specijalizovanih stručnjaka.**

Zaključci

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

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

(2) Organi država članica zaduženi za predlaganje, imenovanje i unapređenje 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 (stav 25).

(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 (stav 29).

(4) KVES smatra da Evropska povelja o zakonu za sudije – utoliko što je preporučila učešće nezavisnog tela sa značajnom zastupljenošću sudija demokratski izabranih od strane njihovih kolega – pokazuje opšti pravac koji KVES želi da pohvali (stav 45).

(5) KVES 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 stav 3.3 Evropske povelje) (stav 53).

(6) KVES smatra da je zbog važnosti obaveza nastalih na osnovu međunarodnih sporazuma - poput Evropske konvencije i ugovora Evropske Unije – za pravne sisteme država od ključnog značaja da imenovanje i reimenovanje sudija u sudove tumače te ugovore izaziva isto povernje i poštuje iste principe koje poštuju i nacionalni pravni sistemi. Konsultativni savet takođe 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 (stav 56).

(7) KVES smatra da nesmenjivost sudija treba da bude izričiti element nezavisnosti propisan na najvišem unutrašnjem nivou (stav 60).

(8) Sudijske zarade treba da budu usklađene 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 (stavovi 61-62).

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

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

(11) KVES smatra da bi bilo korisno pripremiti dodatne preporuke ili izmeniti Preporuku br. R (94) 12 u svetlu ovog mišljenja i budućeg rada KVES.