

KVES(2015)4

London, 16. oktobar 2015. godine

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH SUDIJA (KVES)

MIŠLJENJE BROJ 18 (2015)

„Položaj sudske vlasti i njen odnos sa drugim granama državne vlasti u modernoj demokratiji”

I. Uvod. Obrazloženje i područje primene Mišljenja

1. Tokom poslednjih nekoliko decenija promenio se odnos između tri grane državne vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske). Izvršna i zakonodavna vlast postale su više međusobno zavisne. Smanjena je mogućnost legislative da utiče na egzekutivu.¹ U isto vreme, uloga sudske grane vlasti je evoluirala. Broj sudskih predmeta i broj zakonodavnih akata koje sudovi moraju da primenjuju značajno se povećao. Širenje izvršne grane vlasti konkretno je dovelo do višestrukih ispitivanja njenih radnji pred sudom, što je potom dovelo do preispitivanja opsega uloge sudske grane vlasti u nadzoru izvršne grane vlasti. Povećava se broj predmeta u kojima se ispituju ovlašćenja i delovanja zakonodavne vlasti pred sudovima. Kao posledica, sudska vlast je postala aktivnija u nadzoru, a ponekad čak i u ograničavanju delovanja drugih dveju grana vlasti.² Danas, za strane u sudskom sporu i za društvo kao celinu, sudski postupak pruža svojevrsni alternativni demokratski prostor gde se razmenjuju argumenti između dela javnosti i državnih vlasti, te raspravlja o pitanjima od opšteg interesa. Sudovi donose presude o pitanjima od velikog ekonomskog i političkog značaja. Međunarodne institucije, posebno Savet Evrope i Evropski sud za ljudska prava (ESLJP), Evropska unija i Sud pravde Evropske unije (SPEU), imaju značajan uticaj u državama članicama, posebno u jačanju nezavisnosti sudske vlasti i njene uloge u zaštiti ljudskih prava. Štaviše, primena evropskih i međunarodnih pravila i standarda i sprovođenje odluka ESLJP-a i SPEU-a postavljaju nove izazove za sudstva u državama članicama, a političari ili kritičari ponekad dovode u pitanje način na koji ih sudovi primenjuju.

2. Iako „podelu vlasti” zemlje članice uglavnom prihvataju, brojni sukobi i napetosti koji su se pojavili u poslednjih nekoliko godina stvaraju zabrinutost. Takva zabrinutost izražena je u izveštajima generalnog sekretara Saveta Evrope za 2014. i 2015. godinu,³ kao i u izveštajima KVES-a o stanju za 2013. i 2015. godinu. Na primer, u nekim zemljama nove političke većine

¹ Videti Gardbaum „Separation of Powers and the Growth of Judicial Review in Established Democracies (or Why Has the Model of Legislative Supremacy Mostly Been Withdrawn From Sale?)”, 62 Američki žurnal uporednog prava (2014) 613.

² Naučnici su utvrdili „globalno širenje sudske vlasti”: videti Tate i Vallinder (EDS), *Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, 1997.

³ Videti redom izveštaje generalnog sekretara: „Stanje demokratije, ljudskih prava i vladavine prava u Evropi” za 2014. i 2015, u daljem tekstu redom: „Izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope (2014)” i „Izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope (2015)”.

dovele su u pitanje položaj sudija koje su već na funkciji.⁴ U 2015. godini generalni sekretar Saveta Evrope istakao je nedostatke u izvršenjima sudskih odluka.⁵ U nekim državama članicama izvršna vlast ostvaruje značajan uticaj nad upravljanjem sudstvom, čime se dovodi u pitanje institucionalna nezavisnost sudstva i nezavisnost sudija pojedinaca.⁶ Ekonomska kriza i hronični nedostatak finansiranja sudstva u nekoliko država članica otvara pitanje budžetske odgovornosti zakonodavne vlasti prema sudstvu.⁷ Nepostojanje zakona ili (kao druga krajnost) brzo menjanje zakona mogu biti u suprotnosti s načelom pravne sigurnosti.⁸ Dešavali su se i verbalni napadi na sudstvo od strane pripadnika izvršne i zakonodavne vlasti. U 2014. i 2015. godini generalni sekretar Saveta Evrope primetio je da su političari i ostali kritičari koji su u poslednjih nekoliko godina javno kritikovali sudske odluke time narušili poverenje javnosti u sudstvo u različitim zemljama.⁹ Određeni politički i medijski krugovi stvorili su utisak da sudstvo nije dovoljno „odgovorno” društvu. Takve komentare, koji su uključivali izjave kojima se dovodi u pitanje „legitimnost” sudstva, navele su države članice u odgovoru na upitnik koji im je dostavljen kao priprema ovog Mišljenja. Jasno je da se svi ti komentari i radnje moraju analizirati uzimajući u obzir činjenicu da danas u većini evropskih zemalja tradicionalni izvori vlasti nisu više tako dobro prihvaćeni kao što su bili nekada. Došlo je do smanjenja „poštovanja” prema javnim institucijama. Isto tako, danas se često može čuti da primena osnovnih demokratskih načela zahteva da postoji veća potreba za otvorenošću i transparentnošću rada javnih institucija. Sve to znači da oni koji su uključeni u pružanje javnih usluga sve više moraju “odgovarati za” način na koji obavljaju svoj posao.

3. Dakle, u skladu s mandatom koji mu je poverio Komitet ministara, Konsultativno veće evropskih sudija (KVES) odlučilo je da razmotri legitimnost i odgovornost sudstva, kao i odgovarajuće odnose tri grane državne vlasti u modernoj demokratiji i njihove međusobne odgovornosti jedne prema drugoj i prema društvu uopšte u XXI veku.

4. Ovo Mišljenje razmatra sledeća pitanja:

- i. Kakav bi odnos trebalo da postoji između sudske vlasti jedne države i njene zakonodavne i izvršne vlasti?
- ii. Na kojim osnovama sudstva uspostavljaju svoje pravo da deluju kao takva u demokratskom društvu? Kako se dokazuje „legitimnost” sudske vlasti?

⁴Videti Izveštaj KVES-a o situaciji u sudstvu i među sudijama u državama članicama Saveta Evrope (2013), stavovi 13 – 18.

⁵ Videti Izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope (2015), str. 14, 17, 27.

⁶ Videti Izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope (2015), str. 20 – 21.

⁷ U pogledu pravne pomoći videti Izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope (2015), str. 22 – 23.

⁸ Videti Izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope (2015), str. 19.

⁹ Videti Izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope (2014), str. 22, Izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope (2015), str. 27.

iii. U kojoj meri i na koji način bi sudstva trebalo da budu odgovorna društvima kojima služe i drugim državnim vlastima?

iv. Kako tri grane državne vlasti mogu da vrše svoju vlast na način na koji se postiže i održava odgovarajuća ravnoteža među njima i pritom deluju u interesu društva kojem sve služe?

Ovo Mišljenje neće ispitivati osnovna načela sudske nezavisnosti, pošto su ona razmotrena u Mišljenju KVES broj 1 (2001). O odnosu između sudova i medija raspravljalo se u Mišljenju broj 7 (2005), Deo C, te ni to neće biti detaljno ispitivano u ovom Mišljenju.

5. Ovo Mišljenje je pripremljeno na osnovu prethodnih Mišljenja KVES-a, KVES-ove Magna Carte sudija (2010) te relevantnih instrumenata Saveta Evrope, među kojima su Evropska povelja o zakonima za sudije (1998) i Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti (u daljem tekstu: Preporuka CM/Rec(2010)12). Takođe je uzelo u obzir Kijevske preporuke OEBS-a o sudijskoj nezavisnosti u Istočnoj Evropi, Južnom Kavkazu i Centralnoj Aziji (2010) – sudska uprava, izbor i odgovornost (u daljem tekstu: Kijevske Preporuke); Izveštaj Evropske mreže pravosudnih saveta (ENCJ) o nezavisnosti i odgovornosti sudstva za 2013–2014. (u daljem tekstu: Izveštaje ENCJ-a za 2013–2014); izveštaje Venecijanske komisije o vladavini prava (mart 2011), o nezavisnosti sudske vlasti, Deo I: nezavisnost sudija (mart 2010) i Mišljenje broj 403/2006 Venecijanske komisije o imenovanju sudija usvojeno na 70. plenarnoj sednici održanoj 16–17. marta 2007. (u daljem tekstu: Venecijanska komisija, imenovanja sudija, 2007); Bangalorska načela ponašanja sudija (2002); Izveštaje generalnog sekretara Saveta Evrope (2014) i (2015); Kodeks iz Nju Delhija o minimalnim standardima nezavisnosti sudstva (Standardi iz Nju Delhija iz 1982). U ovom Mišljenju uzeti su u obzir odgovori država članica na upitnik o nezavisnosti sudstva i njenom odnosu s drugim državnim vlastima u modernoj demokratiji, kao i pripremni izveštaj koji je sastavila gđa Anne SANDERS (Nemačka), naučni stručnjak kojeg je imenovao Savet Evrope. Osim toga, Mišljenje je imalo koristi od doprinosa sa seminara održanog u Strazburu 19. marta 2015.¹⁰ U Mišljenju su takođe iskorišćeni zaključci sa seminara u organizaciji Norveškog udruženja sudija održanog u Bergenu (Norveška) 4. juna 2015.¹¹

II. Ustavni okvir moderne demokratije: kako se u njega uklapa sudstvo?

¹⁰ Osim članova Radne grupe KVES-a, na seminaru su učestvovali profesor Robert Hazell (Ustavni odsek, University College, London, Ujedinjeno Kraljevstvo), Andrew Drzemczewski (predsednik Odeljenja za pravne poslove i ljudska prava u Sekretarijatu Parlamentarne skupštine Saveta Evrope), Anna Maria Telvis i Ann Speck (Udruženje za ljudska prava) i Ziya Tanyar (Sekretarijat Venecijanske komisije Saveta Evrope).

¹¹ Zaključci koje su izneli prof Jørn Øyrehagen Sunde (Univerzitet u Bergenu), Hanne Sophie Greve (predsednik Apelacionog suda Gulating, nekadašnja sudija Evropskog suda za ljudska prava) i Ingrid Thune (predsednik Norveškog udruženja sudija).

6. Uopšteno je prihvaćeno da bi moderna demokratska država trebalo da bude zasnovana na podeli vlasti.¹² Sudstvo je jedan od tri osnovna ali međusobno jednaka stuba moderne demokratske države.¹³ Sve tri vlasti pružaju javne usluge i moraju jedna drugoj odgovarati za svoje postupke. U demokratskoj državi u kojoj je na snazi vladavina prava, nijedna od tri državne vlasti ne deluje u sopstvenom interesu, već u interesu naroda kao celine. U demokratskoj državi u kojoj je na snazi vladavina prava („Etat de droit” ili „Rechtsstaat”), sve tri vlasti moraju delovati na osnovu prava i u okviru ograničenja propisanih pravom. Odgovori država članica na upitnik pokazuju da sve države članice prepoznaju ta osnovna načela.

7. U demokratskom društvu odgovornost je zakonodavca da uspostavi pravni okvir u kojem i u skladu sa kojim društvo živi. Izvršna vlast je odgovorna za upravljanje društvom (u onoj meri u kojoj su to dužni državni službenici), u skladu s pravnim okvirom koji je ustanovila zakonodavna vlast. Funkcija sudstva je da presuđuje među članovima društva i države i među samim članovima društva. Često je sudstvo pozvano da presuđuje o odnosu između dve ili čak sve tri državne vlasti.¹⁴ Sve to mora biti izvedeno u skladu s načelima vladavine prava. Nezavisan i efikasan sudski sistem je kamen temeljac vladavine prava.¹⁵ Prema tome, cilj svakog nezavisnog i efikasnog sudskog sistema mora da bude da osigura pošteno, nepristrasno presuđivanje u pravnim sporovima, štiteći pritom prava i slobode svih lica koje traže pravdu. Kako bi se postigao taj cilj, sud mora u svakom konkretnom slučaju pronaći relevantne činjenice u pravičnom postupku, primenjivati zakon i mora pružiti delotvorne pravne lekove. U krivičnim predmetima, sudovi moraju nepristrasno i samostalno odlučiti o tome da li i na koji način određeni postupci zaslužuju kaznu.¹⁶ U savremenim demokratskim državama nezavisno sudstvo će obezbediti da se vlade mogu pozivati na odgovornost za svoje postupke koji su podložni sudskom nadzoru te će biti odgovorna za obezbeđivanje ispravne primene propisno donetih zakona. U većoj ili manjoj meri (u zavisnosti od pojedinačnog ustavnog uređenja države), sudstvo se takođe stara da zakoni budu u skladu sa svim relevantnim ustavnim odredbama ili višim pravilima više pravne snage, kao što su propisi Evropske unije.¹⁷

8. Značajno različite istorije, kulture i pravne tradicije država članica Saveta Evrope dovele su do različitih „modela” ustavnih struktura koji se, u mnogim slučajevima, neprestano razvijaju. Globalizaciji i rastućim uticajima međunarodnih i evropskih organizacija su neophodne promene ustavnih struktura pojedinih država članica. Konkretno, odluke ESLJP-a znatno su doprinele unapređenju zaštite ljudskih prava i nezavisnosti sudstva i uticale su na ustave država članica.

¹² Videti Mišljenje broj 3 KVES-a (2002), stav 16.

¹³ Videti Mišljenje broj 1 KVES-a (2001), stav 11; videti takođe dokument Magna Karta sudija (2010), stav 1.

¹⁴ KVES prepoznaje da ovaj poslednji zadatak ponekad izvršava ustavni sud i da se, u nekim sistemima ustavni sudovi ne smatraju nužno delom sudstva.

¹⁵ Videti Izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope (2014), str. 22.

¹⁶ Videti takođe za funkcije sudstva: Garapon, Perdriolle, Bernabé, *La prudence et l'autorité: L'office du juge au XXI^e siècle*, synthèse du rapport de l'IHEJ (2013).

¹⁷ Videti Mišljenje broj 1 KVES-a (2001), stav 11.

Međutim, svi ti uticaji su doveli i do pritisaka u odnosima između triju državnih vlasti, posebno u odnosima između sudstva i druge dve grane vlasti.

9. U načelu, tri vlasti demokratske države bi trebalo da su komplementarne, da nijedna od njih nije „vrhovna” niti prevladava nad drugima.¹⁸ U demokratskoj državi, volja naroda je ta koja na samom kraju, izražena kroz odgovarajući demokratski postupak, jeste vrhovna (suverenitet naroda). Takođe, pogrešno je verovati da bi bilo koja od triju državnih vlasti mogla da funkcioniše potpuno odvojeno od drugih. Tri vlasti se oslanjaju jedna na drugu kako bi osigurale celovitost javnih usluga potrebnih u demokratskom društvu. Dakle, dok zakonodavna vlast obezbeđuje zakonodavni okvir, sudstvo isti mora tumačiti i primenjivati na osnovu svojih odluka, a izvršna vlast je često odgovorna za izvršenje sudskih odluka u interesu društva.¹⁹ Na taj način tri vlasti funkcionišu u odnosu međuzavisnosti, odnosno konvergencije i divergencije. Prema tome, ne može nikada doći do potpune „podele vlasti”.²⁰ Naprotiv, tri državne vlasti funkcionišu kao sistem kočnica i ravnoteža koji svaku drži odgovornom u interesu društva kao celine. Prema tome, neophodno je prihvatiti da je određeni nivo napetosti neizbežan između vlasti u demokratskoj državi. Ukoliko postoji takva „kreativna napetost”, ona pokazuje da svaka grana vlasti vrši neophodnu proveru ostalih i time doprinosi održavanju odgovarajuće ravnoteže. Ukoliko nema takvih napetosti između triju vlasti, mogla bi nastati sumnja da su jedna ili dve vlasti prestale pozivati ostale na odgovornost u ime društva kao celine, te da je na taj način jedna ili više vlasti stekla nadmoć nad drugima. Dakle, činjenicu napetosti između sudstva i druge dve grane državne vlasti ne mora se nužno posmatrati kao pretnja sudstvu ili njegovoj nezavisnosti, već kao znak da sudstvo ispunjava svoju ustavnu dužnost pozivanja drugih vlasti na odgovornost u ime društva kao celine.

III. Nezavisnost sudstva i podela vlasti

10. Sudstvo mora biti nezavisno kako bi ispunilo svoju ulogu u odnosu na druge državne vlasti, društvo u celini i strane u sudskim sporovima.²¹ Nezavisnost sudija nije isključivo pravo ili povlastica koja im je odobrena u njihovom sopstvenom interesu, već u interesu vladavine prava i svih onih koji traže i očekuju pravdu. Nezavisnost sudstva je sredstvo kojim se osigurava nepristrasnost sudija. Stoga je ona preduslov garantije da će svi građani (i ostale državne vlasti) biti jednaki pred sudovima.²² Nezavisnost sudstva je suštinski element njene dužnosti da donosi nepristrasne odluke.²³ Samo nezavisno sudstvo može delotvorno primeniti prava svih članova

¹⁸ Alexander Hamilton, u eseju *Federalist 78*, opisao je sudstvo kao najmanje opasnu od tri grane vlasti jer „nema uticaj ni na mač ni na blagajnu... Može se s razlogom reći da nema ni SNAGU ni VOLJU, nego samo sud; i u krajnjoj liniji zavisi od pomoći izvršne vlasti čak i za efikasnost svojih presuda”. Hamiltonov stav ne mora odražavati stvarnu situaciju u pogledu ovlašćenja koje sudstvo ima nad radnjama izvršne ili čak zakonodavne vlasti u Evropi u 21. veku.

¹⁹ Videti Mišljenje broj 13 KVES-a (2010) o ulozi sudija u izvršenju sudskih odluka.

²⁰ Videti Aharon Barak, „*The Judge in a Democracy*” (Princeton Press 2008), poglavlje 2.

²¹ Videti Mišljenje broj 1 KVES-a (2001), stav 11, 12.

²² Videti Mišljenje broj 3 KVES-a (2002), stav 9.

²³ Na primer: sve engleske i velške sudije se pri imenovanju moraju zakleti da će donositi presude „prema zakonima i običajima ovog Kraljevstva, bez straha ili naklonosti, privrženosti ili zle namere”.

društva, posebno onih grupacija koje su ugrožene ili nepopularne.²⁴ Dakle, nezavisnost je osnovni zahtev koji omogućuje sudstvu da štiti demokratiju i ljudska prava.²⁵

11. Načelo podele vlasti samo je po sebi garant nezavisnosti sudstva.²⁶ Međutim, uprkos često isticanom značaju nezavisnosti sudstva, mora se istaći da niko – uključujući ovde i sudstvo – ne može u potpunosti biti nezavisan od svih uticaja, posebno socijalnih i kulturnih u okviru društva u kojem deluje. Ipak, „nijedan čovek nije ostrvo, sasvim sam za sebe”.²⁷ Nijedno sudstvo – baš kao ni bilo koja druga vlast u demokratskoj državi – nije u potpunosti nezavisno. Sudstvo se oslanja na druge da joj osiguraju sredstva i usluge, posebno na zakonodavnu vlast da osigura finansije i pravni okvir koji ona mora da tumači i primenjuje. Iako je zadatak rešavanja predmeta u skladu sa zakonom poveren sudstvu, javnost se oslanja na izvršnu vlast da izvrši sudske odluke. Nedostaci u izvršavanju sudskih odluka podrivaju sudsku vlast i dovode u pitanje podelu vlasti.²⁸ Dok sve tri vlasti dele odgovornost u pogledu obezbeđivanja odgovarajuće podele između njih, ni to načelo ni načelo nezavisnosti sudstva ne bi trebalo da isključi dijalog između državnih vlasti. Naprotiv, postoji osnovna potreba za pristojnim razgovorom između svih njih, koji uzima u obzir kako potrebnu podelu, tako i nužnu međuzavisnost vlasti. Preostaje, međutim, ključno da sudstvo ostane slobodno od neprikladnih odnosa i od nedopuštenih uticaja ostalih grana vlasti.²⁹

IV. Legitimnost sudske vlasti i njeni elementi

A. Važnost legitimnosti

12. Svaka od tri državne vlasti ima značajne nadležnosti. Zakonodavna vlast usvaja zakone i raspodeljuje državni budžet. Izvršna vlast vrši svoje nadležnosti, čak i u meri upotrebe fizičke sile (u okviru zakona) kako bi podržala i sprovala zakone određene zemlje. Sudstvo ne samo da odlučuje o pitanjima od suštinskog značaja za građane pojedince i za društvo u celini, već i svojim presudama i odlukama utiče i na svakodnevne poslove svakog pojedinca koji traži pomoć od sudova. Kako bi ovo mogli da rade, sudijama je dat autoritet i nadležnosti koji su dalekosežni. Takvi autoritet i nadležnosti se vrše u ime društva kao celine. Kao posledica, društvo i ostale grane državne vlasti imaju pravo da budu zadovoljni time što svi kojima su povereni autoritet i nadležnosti (odnosno sudije pojedinačno i zajedno) imaju legitimnan osnov na kojem iste

²⁴ Videti na primer presude ESLJP-a u sledećim predmetima: *Oršuš protiv Hrvatske* od 16.3.2010 – 15766/03 - stav 147; *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* od 22.12.2009 – 27996/06 i 34836/06 - stav 43; *Muñoz Díaz protiv Španije* od 8.12.2009 – 49151/07 – stav 61, *D.H. i ostali protiv Ukrajine* od 23.11.2007 – 57325/00 – stav 176; *Gorzelik protiv Poljske* od 17.2.2014 – 44158/98, stavovi 89 – 90, *Metropolitanska crkva Besarabije protiv Republike Moldavije* od 13.12.2001 – 45701/99 – stav 116, *Sidiropoulos protiv Grčke* od 10.7.1998 – 26695/95 – stav 41. Za zaštitu manjina od strane sudova videti: *Sandalow*, *Judicial Protection of Minorities*, Mich. L. Rev. 75 (1977) 1162, *Cover*, *The Origins of Judicial Activism in the Protection of Minorities*, Yale Law School Legal Repository (1982).

²⁵ Videti *Volkov protiv Ukrajine* od 9.1.2013 – 21722/11 – stav 199.

²⁶ Videti takođe Izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope (2014), str. 22.

²⁷ Engleski pesnik John Donne u delu „Meditation XVII”.

²⁸ Videti Izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope (2015), str. 14, 17, 27. Videti takođe Mišljenje broj 13 KVES-a (2010) o ulozi sudija u izvršenju sudskih odluka.

²⁹ Videti Mišljenje broj 1 KVES-a (2001), stav 11.

zasnivaju u ime društva kao celine. U svim modernim demokratskim državama barem jedan dom zakonodavne vlasti građani države neposredno biraju. U tome je snaga argumenta da zakonodavne i izvršne vlasti koje su imenovane (neposredno ili posredno) kroz izabrane predstavnike uživaju „demokratski legitimitet”. Sasvim je opravdano postaviti pitanje: odakle proizlazi „legitimitet” sudstva?

B. Različiti elementi legitimnosti sudske vlasti

(1) Sudska vlast kao celina

13. Sudska vlast je stvorena kao deo ustavnog okvira demokratskih država koje su utemeljene na vladavini prava. Po definiciji, ako je ustavni okvir neke države legitiman, onda je osnova sudske vlasti kao dela tog ustava jednako legitiman i jednako nužan deo demokratske države, kao i ostale dve grane vlasti.³⁰ Sve države članice imaju neku ustavnu formu koja je na različite načine (npr. tradicijom ili opštim izborima) prihvaćena kao legitiman osnov države. Ustavi svih država članica priznaju i stvaraju (bilo izričito ili prećutno) ulogu sudstva koja podržava vladavinu prava i odlučuje u predmetima primenjujući zakon u skladu sa pravnim poretkom i sudskom praksom. Dakle, činjenica da ustav stvara sudstvo kako bi vršilo navedenu ulogu mora samim tim sudstvu kao celini pružiti legitimitet. Pri odlučivanju u predmetima, svaki sudija pojedinac vrši svoju vlast kao deo sudstva. Prema tome, sama činjenica da je sudstvo deo ustava države daje legitimnost ne samo sudstvu kao celini, već i svakom pojedinačnom sudiji.

(2) Ustavna ili formalna legitimnost sudija pojedinaca

14. Kako bi vršili sudijsku funkciju koja ima legitimitet poveren ustavom, svaki sudija je potrebno da bude imenovan i na taj način postane deo sudstva. Svaki sudija pojedinac, koji je imenovan u skladu s ustavom i drugim važećim propisima, time stiče svoj ustavni autoritet i legitimnost. Imenovanje u skladu s ustavnim i zakonskim pravilima podrazumeva da je time svakom sudiji dat autoritet i odgovarajuća vlast da primenjuje zakon onakav kakav je stvorila zakonodavna vlast ili kako su ih protumačile druge sudije. Legitimnost poverena sudiji pojedincu njegovim imenovanjem u skladu sa ustavom i drugim zakonskim pravilima pojedine države stvara „ustavni ili formalni legitimitet” tog sudije.

15. KVES je primetilo različite metode izbora sudija u državama članicama Saveta Evrope.³¹ Oni obuhvataju, na primer: izbor koji sprovodi pravosudni savet ili neki drugi nezavisan organ, izbor u parlamentu i imenovanje od strane izvršne vlasti. Kao što je KVES istakao, svaki sistem ima svoje prednosti i nedostatke.³² Može se reći da izbor glasanjem u parlamentu i, u manjoj meri, od

³⁰ Videti Mišljenje broj 1 KVES-a (2001), stav 11.; videti takođe dokument Magna Karta sudija (2010), stav 1.

³¹ Videti Mišljenje broj 1 KVES-a (2001), stavovi 19 – 23.; videti takođe Izveštaj Venecijanske komisije „Imenovanja sudija”, 2007, stavovi 9 – 17.

³² Videti Mišljenje broj 1 KVES-a (2001), stav 33.

strane izvršne vlasti, može biti tumačeno tako da daje dodatnu demokratsku legitimnost,³³ iako te metode imenovanja nose sa sobom rizik od politizacije i odnosa zavisnosti od tih drugih vlasti.³⁴ Kako bi se suprotstavilo navedenim rizicima, KVES savetuje da se svaka odluka koja se odnosi na izbor ili karijeru sudije zasniva na objektivnim kriterijumima i da je donosi nezavisni organ ili da bude podvrgnuta garantijama koje bi obezbedile da se donosi isključivo na osnovu takvih kriterijum³⁵. KVES takođe preporučuje učestvovanje nezavisnog organa sa značajnom reprezentativnošću koji su sudije demokratski izabrale u odlučivanju koje se tiče imenovanja ili napredovanja sudija.³⁶ Ustavna legitimnost sudija pojedinaca koji imaju sigurnost mandata ne sme biti ugrožena zakonodavnim ili izvršnim merama nastalim kao posledica promena u političkoj vlasti.

(3) Funkcionalni legitimitet sudija pojedinaca

16. Imenovanje sudija u skladu sa ustavom i zakonima države, ostvarivanje ustavne uloge sudija u odlučivanju u predmetima u skladu sa zakonskim okvirom koji je uspostavila zakonodavna vlast, te nužnost da se svaki sudija obaveže da radi poštujući utvrđena zakonska pravila o ponašanju, sve to sudijama daje početnu legitimnost. Ali, legitimnost se ne može zaustaviti na tome. Kao što je KVES prethodno istakao, poverenje javnosti i njihovo poštovanje prema sudstvu su garantije delotvornosti sudskog sistema.³⁷ Sudija pojedinac i sudstvo kao celina mogu postići i neprestano održavati legitimitet samo sticanjem i održavanjem poverenja javnosti. Ova druga vrsta legitimnosti može se nazvati „funkcionalni legitimitet”.

17. „Funkcionalni legitimitet” se mora zaslužiti radom najvišeg mogućeg kvaliteta koji poštuje visoke etičke standarde. U svojim prethodnim Mišljenjima KVES je razmatrao različite aspekte dobrog sudijskog rada i načine održavanja i poboljšanja kvaliteta i efikasnosti sudstva u interesu društva. KVES je tako oblikovao više Mišljenja o različitim načinima postizanja pomenutog, odnosno o početnoj i kontinuiranoj obuci sudija,³⁸ pravičnom suđenju u razumnom roku,³⁹

³³ Videti na primer: Fabian Wittreck, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, Mohr–Siebeck, Tübingen, 2006. On tvrdi da legitimnost svih zvaničnika u državi proizlazi u krajnjoj liniji iz „volje naroda” (član 20 stav (2) nemačkog Ustava). Sličan argument može da se iznese i za druge ustave. Videti na primer član 3 Deklaracije o pravima čoveka i građanina iz 1789, integrisane u francuski Ustav: „Načela svakog suvereniteta nalaze se jedino u narodu” („Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation”).

³⁴ Videti Mišljenje broj 1 KVES-a (2001), stav 33.

³⁵ Videti Mišljenje broj 1 KVES-a (2001), stav 37.

³⁶ Videti Mišljenje broj 1 KVES-a (2001), stav 45, zaključak 4; Mišljenje broj 10 KVES-a (2007), stavovi 48 – 51. Prema Evropskom sudu za ljudska prava, imenovanja sudija koja vrše zakonodavne i izvršne vlasti dopuštena su dok god imenovane sudije nisu izložene uticajima ili pritiscima prilikom obavljanja svoje uloge donošenja presuda. Videti: *Flux protiv Republike Moldavije* od 3.7.2007 – 31001/03– stav 27. O pojmu podele vlasti i njegovoj važnosti za imenovanja sudija takođe je raspravljao ESLJP: videti *Volkov protiv Ukrajine* od 9.1.2013 – 21722/11 - stav 109, i *Maktouf i Damjanović protiv Bosne i Hercegovine* od 18.7.2013 – 34179/08 – stav 49. Venecijanska komisija smatra izbor redovnih sudija putem glasanja u parlamentu neprimerenim (Venecijanska komisija, „Imenovanje sudija”, 2007, stav 12), te preporučuje imenovanje od strane pravosudnog veća sastavljenog od značajnog broja ili većine članova koje su odabrale same sudije: Venecijanska komisija, „Imenovanje sudija”, 2007, stav 29.

³⁷ Videti Mišljenje broj 3 KVES-a (2002), stav 22.

³⁸ Videti Mišljenje broj 4 KVES-a (2003).

³⁹ Videti Mišljenje broj 6 KVES-a (2004).

delotvornoj primeni međunarodnog i evropskog prava,⁴⁰ pravosudnim savetima u službi društva,⁴¹ kvalitetu sudskih odluka⁴², delotvornom izvršenju sudskih odluka⁴³, informacionim tehnologijama,⁴⁴ specijalizaciji sudija⁴⁵ i vrednovanju sudija.⁴⁶ KVES se izjasnio da, u cilju pružanja sudskih usluga visokog kvaliteta, sudska vlast mora takođe na odgovarajući način saradivati sa tužiocima⁴⁷ i advokatima.⁴⁸ Primenom ovih načela sudije pojedinci, a i sudstvo kao celina bi trebalo da dostignu opšti cilj donošenja presuda najvećeg mogućeg kvaliteta u skladu sa visokim etičkim standardima. Sudije pojedinci i sudstvo u celini će očuvati legitimitet i poštovanje svojih građana svojom efikasnošću i kvalitetom svoga rada.

18. Sudije moraju ispuniti svoje dužnosti u skladu sa odredbama predviđenim disciplinskim i procesnim propisima⁴⁹ i (naravno) krivičnom zakoniku. Ovlašćenja sudije su povezana sa vrednostima istine, pravde, poštenja i slobode. Prema tome, sudije moraju da obavljaju svoje dužnosti u skladu sa najvišim standardima profesionalnog ponašanja.⁵⁰ U svom Mišljenju broj 3 (2002), KVES je razmatrao takve standarde i načela profesionalnog ponašanja.⁵¹ Rad u okviru tih načela omogućava da se obezbedi legitimitet sudija pojedinaca, koji su deo sudstva kao celine.

19. Kao i sve druge vlasti, sudstvo takođe mora da zasluži poverenje i sigurnost javnosti tako što će društvu i drugim granama vlasti biti odgovorno.⁵² Prema tome, neophodno je ispitati zašto i kako sudska vlast i sudije pojedinci moraju biti odgovorni prema društvu.

V. Odgovornost sudske vlasti

A. Zašto je odgovornost važna?

20. Tokom proteklih godina, javne službe su postale otvorenije i prihvatile su da moraju da pruže potpuna objašnjenja svog rada javnosti kojoj služe. Kao posledica toga, pojam odgovornosti javnosti postaje sve važniji u javnom životu.⁵³ Javni organ će biti „odgovoran” ukoliko pruži objašnjenja svojih postupaka i, što je jednako važno, preuzme odgovornost za njih. Ova

⁴⁰ Videti Mišljenje broj 9 KVES-a (2006).

⁴¹ Videti Mišljenje broj 10 KVES-a (2007).

⁴² Videti Mišljenje broj 11 KVES-a (2008).

⁴³ Videti Mišljenje broj 13 KVES-a (2010).

⁴⁴ Videti Mišljenje broj 14 KVES-a (2011).

⁴⁵ Videti Mišljenje broj 15 KVES-a (2012).

⁴⁶ Videti Mišljenje broj 17 KVES-a (2014).

⁴⁷ Videti Mišljenje broj 12 KVES-a (2009).

⁴⁸ Videti Mišljenje broj 16 KVES-a (2013).

⁴⁹ Jedan primer neophodnog proceduralnog propisa jeste potreba da sudija sebe izuzme onde gde može postojati stvarni ili pretpostavljeni sukob interesa.

⁵⁰ Videti Mišljenje broj 3 KVES-a (2002), stav 8.

⁵¹ Videti takođe Izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope (2015), str. 9.

⁵² U svojem Izveštaju za 2013 – 2014. ENCJ je objasnio da sudstvo koje traži nezavisnost, ali odbija da bude odgovorno društvu, neće uživati poverenje društva. Videti Izveštaj ENCJ-a za 2013 – 2014, str. 4.

⁵³ Za raspravu o odgovornosti sudstva videti: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson i Patrick o'Brien, „The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution”, Cambridge University Press, 2015, str. 16 – 22.

„odgovornost” jednako je važna za sudstvo koliko i za ostale državne vlasti jer je, kao i one, tu da služi javnosti.⁵⁴ Štaviše, pod pretpostavkom da se pažljiva ravnoteža održava, dva načela sudske nezavisnosti i odgovornosti nisu nepomirljive suprotnosti. U kontekstu sudstva, „odgovornost” se mora razumeti tako da postoji obaveza izveštavanja, to jest: pružanje razloga i objašnjavanje odluka i ponašanja u vezi sa predmetima o kojima sudije odlučuju. „Odgovornost” ne znači da je sudstvo odgovorno ili podređeno drugoj grani vlasti jer bi se na taj način izdala njena ustavna uloga nezavisnog tela naroda, čija je funkcija da odlučuje o predmetima nepristrasno i u skladu sa zakonom. Kad bi sudstvo bilo „odgovorno” drugoj grani vlasti u smislu da je odgovorno ili podređeno njima, onda kada predmeti uključuju druge dve grane vlasti, sudstvo ne bi moglo da ispuni svoju ustavnu ulogu na način na koji je napred objašnjeno.

21. Sudstvo (kao i ostale dve grane vlasti) pruža javnu uslugu. Nesumnjivo je da bi trebalo da odgovara (na način napred opisan) društvu kojem služi. Sudska vlast se mora vršiti u interesu vladavine prava i onih koji traže i očekuju pravdu.⁵⁵ Dakle, sudstvo se susreće sa odgovornošću da drugim granama vlasti i društvu u celini pokaže načine primene svoje vlasti, autoriteta i nezavisnosti⁵⁶. Postoji povećana potreba korisnika sudova za efikasnijim sistemom sudova. Bolji pristup sudovima sve više dobija na važnosti.⁵⁷ Efikasnost i dostupnost su aspekti kojima se dokazuje „odgovornost”. KVES je ove trendove i ranije prepoznao. Navodeći da bi sudstvo trebalo da pruža pravdu najvišeg kvaliteta, kao i odgovarajuće odgovornosti u demokratskom društvu, KVES je istakao jedan aspekt pružanja sudske „odgovornosti” prema društvu u celini.⁵⁸

22. Postoje i drugi razlozi zbog kojih bi sudska vlast trebalo da bude odgovorna drugim granama vlasti u prethodno navedenom smislu. Prvo, zakonodavna vlast je ta koja stvara zakonodavni okvir koji sudstvo primenjuje. Prema tome, zakonodavna vlast ima pravo na uvid, na osnovu pravilno iskazanih objašnjenja u odlukama, u način na koji sudstvo tumači i primenjuje zakone koje je usvojila. Drugo, za ispunjavanje svojih dužnosti prema društvu, sudstvo dobija finansijska sredstva na osnovu odluke zakonodavne vlasti a, u mnogim državama članicama, na osnovu odluka izvršne vlasti. Kao što je KVES prethodno naglasio, opšta načela i standardi Saveta Evrope nameću državama članicama obavezu da finansijska sredstva koja odgovaraju potrebama različitih sudskih sistema istima stave na raspolaganje.⁵⁹ Iz odgovora na upitnik KVES-a jasno se vidi da se administrativna i finansijska autonomija sudskih sistema znatno razlikuje među državama članicama. KVES je preporučio da se poveća administrativna i finansijska samostalnost sudova kako bi se zaštitila nezavisnost sudstva.⁶⁰ Međutim, bez obzira na način na koji je organizovan budžetski i administrativni nadzor sudstva u pojedinačnoj državi, sredstva mu dodeljuje parlament

⁵⁴ O važnosti dobrog upravljanja i sudstva možete pronaći u Mišljenju broj 7 KVES-a (2005), Mišljenju broj 10 KVES-a (2007) i Mišljenju broj 14 KVES-a (2011).

⁵⁵ Videti Mišljenje broj 1 KVES-a (2001), stav 11, Mišljenje broj 10 (2007), stav 9.

⁵⁶ Videti Izveštaj ENCJ-a za 2013 – 2014, str. 13.

⁵⁷ Videti Mišljenje broj 6 KVES-a (2004), stav 1.

⁵⁸ Videti Mišljenje broj 17 KVES-a (2014), stav 23.

⁵⁹ Videti Preporuku CM/Rec(2010)12, stav 32., Mišljenje broj 2 KVES-a (2001), stav 4; Mišljenje broj 10 (2007), stav 37; Mišljenje broj 17 (2014), stav 35.

⁶⁰ Videti Mišljenje broj 2 KVES-a (2001), stav 14. i Mišljenje broj 10 (2007), stav 12.

a on, u krajnjoj liniji, dolazi od poreskih obveznika. Dakle, upravo kao što su zakonodavna i izvršna vlast odgovorne za način na koji raspodeljuju sredstva, tako i sudstvo mora odgovarati društvu za način na koji troši finansijska sredstva koja su mu dodeljena za ispunjavanje svojih dužnosti prema društvu.⁶¹

B. Kako bi trebalo da se sprovede odgovornost?

(1) Za šta bi sudstvo trebalo da bude odgovorno?

23. Pravosuđe ima za cilj rešavanje sporova a, odlukama koje donosi, sudstvo ispunjava i „normativnu” i „edukativnu” ulogu, pružajući građanima relevantne smernice, informacije i garantije u pogledu zakona i njegove praktične primene.⁶² Prema tome, prvo i najvažnije, sudstvo mora da bude odgovorno kroz rad sudija u pogledu donošenja odluka u predmetima u kojima postupaju, preciznije, kroz njihove odluke i obrazloženja za iste. Sudske odluke moraju biti dostupne kontroli i žalbi.⁶³ Ovo se može nazvati „sudskom odgovornošću“. U skladu sa osnovnim načelom nezavisnosti sudstva, sistem žalbi je u načelu jedini način na koji sudska odluka može biti poništena ili izmenjena nakon njenog donošenja i jedini način na koji se sudije mogu pozivati na odgovornost za svoje odluke, osim ako su postupale u lošoj veri.

24. U zemljama u kojima su sudije odgovorne za upravljanje sudskim sistemom (što ponekad uključuje upravljanje sudskim budžetom), sudstvo mora za svoje upravljanje da odgovara drugim državnim vlastima i društvu u celini.⁶⁴ U ovoj oblasti, sudije kojima je povereno upravljanje javnim sredstvima su, u načelu, u istom položaju kao i bilo koji drugi javni organ koji je odgovoran za trošenje novca poreskih obveznika.

(2) Kome bi sudije trebalo da budu odgovorne?

25. Sudije pojedinci i sudstvo u celini odgovorni su na dva nivoa. Prvo, oni su odgovorni (u gore navedenom smislu) prema stranama u sporu koje traže pravdu u okviru određenog sudskog postupka. Drugo, oni su odgovorni (u istom smislu) prema drugim granama vlasti i, preko njih, prema društvu u celini.

⁶¹ Ostale državne vlasti imaju dužnost da obezbede finansijska sredstva koja su u skladu sa potrebama pravosudnog sistema: Mišljenje broj 2 KVES-a (2001).

⁶² Videti Mišljenje broj 7 KVES-a (2005), stav 7.

⁶³ U svom članku „Reconciling independence and accountability in judicial systems”, 3 *Utrecht Law Review* (2007), str. 26, 31 – 32, Contini i Mohr nazvali su ovo „pravna i pravosudna odgovornost”.

⁶⁴ U svom članku „Reconciling independence and accountability in judicial systems”, 3 *Utrecht Law Review* (2007), str. 26, 33 – 34, Contini i Mohr nazvali su ovo „upravljачka odgovornost”.

(3) Na koji način se to sprovodi?

(a) Različiti elementi odgovornosti

26. Postoje različiti oblici odgovornosti. Prvo, kao što je gore objašnjeno, sudije se pozivaju na odgovornost za svoje odluke putem žalbenog postupka („sudska odgovornost“). Drugo, sudije moraju da rade na transparentan način. Održavajući javna ročišta i donoseći obrazložene presude koje su dostupne javnosti (osim u vanrednim okolnostima), sudije će obrazložiti svoje postupke i svoje odluke stranama u sporu koje traže pravdu, a sudija tako pruža na odgovornost svoje radnje drugim granama vlasti i društvu u celini. Ovaj oblik odgovornosti može se opisati kao „odgovornost obrazlaganja“. Treće, ako je sudija preduzeo neprimerene radnje, on/ona mora biti pozvan na odgovornost na rigorozniji način, na primer kroz primenu disciplinskih postupaka i, po potrebi, krivičnog zakona. Ovo se može nazvati „kaznenom odgovornošću“.

(b) Odgovornost obrazlaganja odluka

(i) Javna ročišta i presude

27. Osnovna načela rada sudstva, kao što je zahtev za održavanjem javnih ročišta i donošenja obrazloženih presuda dostupnih javnosti, zasnivaju se na načelu prema kojem sudije moraju odgovarati za svoje ophođenje i odluke. Na javnim ročištima, sudije saslušavaju strane u postupku i svedoke i slušaju izlaganja advokata. Sudije će (obično) javno objasniti zakon. Javnost može prisustvovati javnim ročištima u sudu kako bi se bolje upoznala sa zakonima i ophođenjem sudija (ili sudijâ) prema stranama u sporu pred sudom.⁶⁵ Ova javnost postupka osigurava fer suđenje u skladu s članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Štaviše, prisustvovanjem ročištima (ili, u nekim državama, praćenjem ročišta na televizijskom programu⁶⁶ ili putem interneta) te kroz izveštaje sa ročišta, javnost ima mogućnost da bolje razume sudski postupak. Na ovaj način, sudije i sudstvo u celini se pozivaju na odgovornost. Dok su formalna pravila postupka važna za poverenje javnosti u sudstvo, praktična iskustva građana koji posmatraju sudstvo na delu i dostupnost tačnih informacija objavljenih u medijima o vođenju pojedinačnih postupaka, od odlučujućeg su značaja.⁶⁷

28. Sudije moraju obrazložiti svoje odluke, koje bi trebalo da budu dostupne javnosti, osim u posebnim okolnostima. Na taj način, sudije snose odgovornost za svoje odluke i omogućuju stranama u sporu i društvu u celini da shvate i preispitaju njihovo obrazloženje. Prema tome, odluke moraju biti lako razumljive, kao što je KVES prethodno naveo.⁶⁸ U slučaju u kojem se

⁶⁵ Za odnose između sudova i učesnicima u sudskim postupcima pogledajte Mišljenje broj 7 CCJE-a (2005), stavovi 24 – 26. Izuzeci su mogući u slučajevima kada to zahtevaju interesi strana u sporu u pogledu njihove privatnosti.

⁶⁶ Za ovo osetljivo pitanje prisutnosti kamera u sudskim postupcima videti: Mišljenje broj 7 CCJE-a (2005), stavovi 44 – 50.

⁶⁷ Videti Mišljenje broj 7 KVES-a (2005), stavovi 9, 24 – 26; videti takođe Bühlmann i Kunz, „Confidence in the Judiciary: Comparing the Independence and Legitimacy of Judicial Systems“, *West European Politics* tom 34, broj 2 (2011) 317, 332.

⁶⁸ Za kvalitet sudskih odluka videti Mišljenje broj 11 KVES-a (2008); Mišljenje broj 7 (2005), stav 56.

stranka koja je izgubila spor ne slaže s odlukom, može podneti žalbu. Postojanje (pa čak i pretnja) sistema žalbe bi trebalo da osigura visok standard sudijskih odluka donetih u razumnom roku. Ovo je u interesu strana u sporu, ali i društva u celini. U predmetu u kojem odluka nije doneta u razumnom roku,⁶⁹ mogu se zahtevati posebni pravni lekovi, po mogućnošću pri lokalnim sudovima ili, ako takvi lekovi nisu dostupni, pri Evropskom sudu za ljudska prava. Pošto je dužnost sudije ispunjena i odluka doneta, javni interes zahteva da se ona brzo i efikasno izvrši.⁷⁰ U tom pogledu, sudstvo se često oslanja na izvršnu vlast da sprovede njene odluke.

(ii) Drugi mehanizmi odgovornosti obrazlaganja

29. Postoji nekoliko drugih načina da se sudstvo poziva na odgovornost za svoj rad i – po potrebi – za upravljanje sistemom deljenja pravde. Ovi načini ne smeju nikada da budu zloupotrebljeni od strane drugih grana vlasti tako da se umešaju u rad sudstva. Jedan očigledan način izvan je okvira sudstva: na primer, godišnji izveštaji koji su dostupni opštoj javnosti. Ostale spoljnje metode kojima se sudstvo može pozivati na odgovornost su: revizije koje sprovode javni revizorski odbor, rad inspektorata⁷¹ i istrage. Na lokalnom ili nacionalnom nivou, mnoge države članice su uspostavile instituciju „ombudsmana”, javnih ili građanskih advokata ili medijatora, te glavnih inspektora, koje imenuje izvršna vlast ili parlament, često uz značajan stepen samostalnosti. Njihov rad se često odnosi na pozivanje sudstva na odgovornost. (Pitanje kako postići pravilnu ravnotežu između nužnog izveštavanja i spoljnjeg mešanja u rad biće raspravljano u poglavlju VI u nastavku).

30. Drugi načini su interni: vrednovanje sudija pojedinaca. U većini država članica sudije podležu nekom obliku pojedinačnog vrednovanja u određenom trenutku u njihovim karijerama po imenovanju. Vrednovanje može biti korisno sredstvo za pozivanje sudija na odgovornost. Kao što je KVES objasnio, pojedinačno vrednovanje rada sudija može da pomogne u dobijanju informacija o sposobnostima sudija pojedinaca i o prednostima i slabostima sudskog sistema. Vrednovanje može pomoći da se pronađu najbolji kandidati za napredovanje, čime se održava ili čak poboljšava kvalitet sudskog sistema.⁷² Vrednovanje se ne sme zloupotrebiti, na primer za stvaranje političkog pritiska na pojedinačnog sudiju ili za dovođenje pojedinačnih presuda u pitanje.

(iii) Dijalog sa drugim granama vlasti

31. Svaka od tri grane vlasti zavisi od preostale dve kako bi mogla da delotvorno funkcioniše. Diskusija između svih je neophodna kako bi se unapredila delotvornost svake grane vlasti i njena saradnja sa preostale dve. Pod uslovom da se takva diskusija odvija u ambijentu međusobnog poštovanja i da se posebna pažnja posvećuje očuvanju nezavisnosti i nepristrasnosti svih sudija

⁶⁹ Videti Mišljenje broj 6 KVES-a (2004).

⁷⁰ Videti Mišljenje broj 13 KVES-a (2010). i Izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope (2015), str. 14, 17, 27.

⁷¹ Videti Mišljenje broj 1 KVES-a (2001), stav 27, 69, zaključak 10.

⁷² Videti Mišljenje broj 17 KVES-a (2014).

koje učestvuju u ovakvoj razmeni,⁷³ takve rasprave će biti korisne za sve tri grane vlasti.⁷⁴ KVES je naglasio da je važnost da sudije učestvuju u debatama koje se tiču nacionalne sudske politike. Pored toga, sudstvo bi trebalo da bude konsultovano i da preuzme aktivnu ulogu u pripremi svih zakona koji se tiču njegovog statusa i funkcionisanja sudskog sistema.⁷⁵ Stručnost sudija je takođe značajna kada se radi o pitanjima izvan sudske politike. Na primer, pružajući dokaze parlamentarnim odborima, predstavnici sudstva (na primer, najviše sudsko telo ili visoki pravosudni savet) mogu izraziti zabrinutosti u pogledu zakonodavnih projekata i preneti stav sudstva o različitim praktičnim pitanjima. Neke države članice su izvestile o pozitivnim iskustvima u takvim razmenama.⁷⁶ U nekim državama članicama, sudstvo se upušta u dijalog sa izvršnom vlašću, kada sudije privremeno odsustvuju sa posla kako bi radili u građanskom ili krivičnom odseku ministarstva pravde.⁷⁷ U drugim državama članicama, međutim, to se smatra kršenjem načela sudijske nezavisnosti.⁷⁸

(iv) Dijalog sa javnošću

32. Kao što je KVES prethodno napomenuo, dijalog sa javnošću, neposredno ili putem medija, jeste od presudne važnosti kako bi se građani bolje upoznali sa pravom i kako bi se povećalo njihovo poverenje u sudstvo.⁷⁹ U nekim državama članicama, imenovanje sudija porotnika smatra se stvaranjem korisne veze između sudstva i javnosti. KVES u svom Mišljenju broj 7 (2005) o „pravosuđu i društvu” preporučuje da bi sudstvo i pojedinačni sudovi trebalo da uspostave neposredan dijalog s medijima i javnošću.⁸⁰ Na primer, sudovi bi trebalo da preuzmu obrazovnu ulogu organizovanjem poseta učenika i studenata, pružanjem informacija, kao i aktivnim objašnjavanjem sudskih odluka javnosti i medijima, kako bi se poboljšalo njihovo razumevanje sistema i kako bi se izbegli nesporazumi.⁸¹ Iako uspostavljanje odnosa s medijima predstavlja određeni rizik, sudovi mogu sprečiti pogrešno predstavljanje u javnosti kroz aktivan kontakt i objašnjenja. Takvim pristupom, sudstvo može biti odgovorno društvu i obezbediti da je percepcija javnosti o sudskom sistemu precizna i da odslikava trud koji sudije ulažu. Na taj način, sudije mogu da obrazuju javnost da postoje ograničenja u opsegu delovanja sudskog sistema.⁸²

(c) „Kaznena odgovornost”

⁷³ Pogledajte ESLjP: *Baka protiv Mađarske* od 27.5.2015 – 20261/12 – stavovi 99 – 102.

⁷⁴ U svom članku „Reconciling independence and accountability in judicial systems”, 3 *Utrecht Law Review* (2007), str. 26, 41 – 42, Contini i Mohr nazvali su to „upravljачka odgovornost”.

⁷⁵ Videti Mišljenje broj 3 KVES-a (2002), stav 34, Belgija i Crna Gora izvestile su o razmenama ove vrste.

⁷⁶ Za odnose između sudija i parlamenta u Ujedinjenom Kraljevstvu videti: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson i Patrick O'Brien: „The Politics of Judicial Independence in the UK’s Changing Constitution”, Cambridge University Press, 2015, str. 92 – 125.

⁷⁷ Videti Mišljenje broj 3 KVES-a (2003), stav 36.

⁷⁸ Videti Odluku Ustavnog suda Litvanije od 21.12.1999, IV.9.

⁷⁹ Videti Mišljenje broj 7 KVES-a (2005).

⁸⁰ Videti Mišljenje broj 7 KVES-a (2005), C.

⁸¹ Videti Mišljenje broj 7 KVES-a (2005), stavovi 7 – 23.

⁸² Videti Mišljenje broj 7 KVES-a (2005), stav 27.

33. Kao što je KVES prethodno primetio, svi postupci sudstva moraju biti u skladu s važećim načelima profesionalnog ophođenja, utvrđenim disciplinskim propisima i – u okviru uslova koji čuvaju nezavisnosti i nepristrasnost sudija – krivičnim pravom. Načela profesionalnog ophođenja bi trebalo da budu odvojena od njihove primene putem disciplinskih sistema.⁸³ Uzevši u obzir važnost etike i integriteta za poverenje javnosti u sudstvo, sudije imaju obvezu ophođenja sa integritetom i u vršenju svoje funkcije, ali i u privatnom životu⁸⁴ te će biti odgovorni za svoje ponašanje koje nije u skladu s prihvaćenim normama. Ponekad ophođenje sudija pojedinaca previše odstupa od normi te nije dovoljno puko objašnjenje za isto. Posledica činjenice da društvo garantuje velika ovlašćenja i poverenje sudijama jeste da moraju postojati načini pozivanja sudija na odgovornost, pa čak i razrešenja sa njihovih funkcija u slučajevima toliko nedoličnog ponašanja koje bi opravdalo preduzimanje takve mere.⁸⁵ Ovo je posebno slučaj kod sudske korupcije⁸⁶ koja u osnovi urušava poverenje javnosti u nepristrasnost i nezavisnost sudstva. U ostalim slučajevima nedoličnog ponašanja, krivična,⁸⁷ građanskopravna⁸⁸ ili disciplinska odgovornost⁸⁹ će biti adekvatna, u zavisnosti od prirode nedoličnog ponašanja.

VI. Kako zahtevi „legitimiteta” i „odgovornosti” utiču na odnos sudske prema ostalim dvama granama vlasti?

34. Legitimitet i odgovornost su usko povezane. Sudstvo bi trebalo da teži da zadrži i pokaže svoj legitimitet tako što će da bude odgovorno javnosti. Glavni način da se to postigne jeste obezbeđivanjem rada najvišeg mogućeg kvaliteta i objašnjavanjem svojih postupaka i ponašanja drugim granama vlasti i, posredstvom njih ili neposredno, društvu u celini. Kao što je gore navedeno, nijedna grana vlasti ne može postupati potpuno odvojeno od ostale dve. Sve grane vlasti funkcionišu u odnosu međuzavisnosti. Razmena i dijalog između sudstva i drugih grana vlasti se stoga preporučuje. Međutim, iako svi napred opisani mehanizmi mogu da budu dragoceni u obezbeđivanju da sudstvo bude odgovorno, takođe nose rizik da budu zloupotrebjeni.

35. Puno priznavanje osnovnih garantija nezavisnosti sudstva, kao što su sigurnost mandata, zabrana promene funkcije ili mesta bez pristanka sudije, izbor i napredovanje bez političkog uticaja, dovoljna naknada za rad i sigurnost života i imovine,⁹⁰ predstavlja preduslov za svaku konstruktivnu raspravu između tri grane vlasti. Ako se poštuju takve osnovne garantije, nezavisnost sudstva neće trpeti već će, naprotiv, imati koristi od većeg legitimiteta stečenog kroz

⁸³ Videti Mišljenje broj 3 KVES-a (2002), stav 49, preporuka iii.

⁸⁴ Videti Mišljenje broj 3 KVES-a (2002), stav 50, preporuka ii.

⁸⁵ Videti Mišljenje broj 3 KVES-a (2002), stav 51.

⁸⁶ Videti Izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope (2015), str. 24 – 25; videti takođe rad GRECO-a u okviru četvrtog kruga ocenjivanja www.coe.int/greco.

⁸⁷ Videti Mišljenje broj 3 KVES-a (2002), stavovi 52 – 54.

⁸⁸ Videti Mišljenje broj 3 KVES-a (2002), stavovi 55 – 57.

⁸⁹ Videti Mišljenje broj 3 KVES-a (2002), stavovi 58 – 74; videti takođe Kijevske preporuke, stavovi 25 – 26.

⁹⁰ Videti Mišljenje broj 1 KVES-a (2001); Preporuku CM/Rec(2010)12, Poglavlje II, V, VI; videti takođe dokument Magna Carta sudija (2010), stavovi 2 – 13.

kombinaciju zadovoljavajućeg vršenja ustavne funkcije sudstva i učestvovanja sudija u diskusiji. Kontinuitet nezavisnosti sudstva i njegove legitimnosti ne događa se automatski: oba moraju da se stalno zaslužuju.⁹¹ Legitimitet sudstva i njegova nezavisnost se najbolje čuva njegovim izvanrednim radom. Kako bi se postigao taj cilj i zadobilo poštovanje javnosti, nezavisno i odgovorno sudstvo je otvoreno za opravdanu kritiku, uči iz sopstvenih grešaka i samim tim neprestano unapređuje svoj rad. Na ovaj način, nezavisnost i odgovornost nisu međusobno suprotstavljene već, naprotiv, jedna drugu unapređuju. Međutim, važno je naglasiti da sudija nije odgovoran za politiku prethodne vlade ili režima. Sudije ne smeju da budu podvrgnuti kritici ili disciplinskim postupcima samo zato što su primenjivali zakone koji je usvojila prethodna vlast, osim ako su ih pogrešno primenili u lošoj veri.

36. Posebno je teško napraviti ravnotežu između potrebe za zaštitom sudskih postupaka od iskrivljenja i pritisaka iz političkih izvora naspram potrebe za otvorenom raspravom o pitanjima od javnog interesa koja se tiču upravljanja pravosuđem. Sa jedne strane, kako je istakao KVES, sudije moraju da prihvate da su javne ličnosti i ne smeju da budu preterano osetljive.⁹² Prema tome, kada sudije sarađuju sa drugim granama vlasti i sa društvom u celini, sami moraju preuzeti odgovornost za zaštitu svoje nezavisnosti⁹³ i nepristrasnosti. Sa druge strane, u svim svojim odnosima sa sudstvom, ostale grane vlasti moraju poštovati načela nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva. Dijalog između sudske i ostalih grana vlasti, kao i sa širom javnošću, može se zloupotrebiti za podiranje nezavisnosti sudstva. Na primer, nije prihvatljivo da ostale grane vlasti kritikuju sudske odluke na način na koji se podriva autoritet sudstva i podstiče neposlušnost, pa čak i nasilje prema sudijama.⁹⁴ Takođe nije prihvatljivo da opravdani kritički komentari pripadnika sudstva upućeni jednoj od druge dve grane vlasti (ili nekom njenom predstavniku) izrečeni u vršenju sudijskih dužnosti, dovedu do razrešenja sudijske funkcije na inicijativu jedne od druge dve grane vlasti.⁹⁵ Ključno je da se diskusija između tri grane vlasti, te između sudstva i opšte javnosti, kao i da se sve inspekcije i istrage koje su preduzimaju, sprovode u okruženju međusobnog poverenja. Ti postupci se ne smeju ni u kom slučaju upotrebiti za uticanje na određenu sudsku odluku ili za podsticanje na nepoštovanje ili neposlušnost u pogledu sudskih odluka.

37. Uzevši u obzir građanskopravnu, krivičnu i disciplinsku odgovornost (ono što je napred nazvano „kaznena odgovornost”), KVES ističe da glavno sredstvo za sudske greške koje ne uključuju lošu veru mora biti žalbeni postupak. Osim toga, kako bi se zaštitila nezavisnost sudstva od nepotrebnog pritiska, velika pažnja mora da se posvetiti uobličavanju odgovornosti sudija u

⁹¹ Videti Izveštaj ENCJ-a za 2013 – 2014, str. 4, 9.

⁹² Videti Mišljenje broj 1 KVES-a (2001), stav 63.

⁹³ U Izveštaju ENCJ-a opisuje se percepcija sudija o njihovoj nezavisnosti kao aspektu „subjektivne nezavisnosti”, Izveštaj ENCJ-a za 2013 – 2014, str. 13, 3.3.2.

⁹⁴ Videti Preporuku CM/Rec(2010)12, stav 18.

⁹⁵ Videti ESLjP: *Baka protiv Mađarske* od 27.5.2015 - 20261/12.

odnosu na krivičnu, građanskopravnu i disciplinsku odgovornost.⁹⁶ Zadaci tumačenja zakona, odmeravanja dokaza i ocenjivanja činjenica koje vrše sudije da bi odlučili u predmetima, ne bi trebalo da vode njihovoj građanskopravnoj ili disciplinskoj odgovornosti, osim u slučajevima zle namere, namerne povrede ili, uglavnom, grube nepažnje.⁹⁷ Nadalje, u slučaju kada država mora da plati odštetu jednoj od strana strana u sporu zbog propusta u sprovođenju pravde, samo država bi trebalo, a ne i strana u sporu, da ima ovlašćenje da ustanovi, kroz sudski postupak, građanskopravnu odgovornost sudije.⁹⁸

38. Ceneći postojeće značajne razlike u ustavnim uređenjima država članica, proizilazi da postoje značajna odstupanja u iskustvima pojedinačnih država u pogledu načina interakcije između tri grane vlasti. Međutim, svaka država može učiti iz iskustava drugih. Ne samo da se najbolja iskustva mogu deliti; prvenstveno i pre svega, međunarodna razmena može da pomogne razumevanju zajedničkih problema i načela. Zato bi iskustva i prakse svih država članica trebalo deliti posredstvom međunarodnih i evropskih institucija, uključujući posebno tela Saveta Evrope.

VII. Potreba za ograničenjem u odnosima između tri grane vlasti

39. Kao što je već objašnjeno, tri grane vlasti deluju u odnosu međuzavisnosti. U tom smislu nikada ne može doći do potpune „podele vlasti”. Međutim, kako bi se postigla odgovarajuća ravnoteža između tri grane vlasti, svaka od njih se mora na odgovarajući način ograničiti u svojim odnosima prema ostalima.

A. „Ograničavanje sudstva”

40. Sudska vlast, kao jedna od tri grane vlasti, odgovorna je društvu kojem služi. U skladu sa tim, sudstvo, kao i ostale grane vlasti, mora uvek imati najbolji interes javnosti kao svoj osnovni interes. Ovo zahteva da sudstvo prepozna društvene i ekonomske uslove u kojima druge dve grane vlasti moraju da deluju. Dalje, sudstvo mora biti svesno da postoje ograničenja u pogledu sudske i zakonske intervencije u odnosu na političke odluke koje donose zakonodavna i izvršna vlast. Stoga svi sudovi u okviru sudske vlasti moraju voditi računa da ne izađu izvan dozvoljenog područja za vršenje sudske vlasti. KVES prepoznaje da i zakonodavna i izvršna vlast imaju legitimne razloge za zabrinutost da bi sudska vlast mogla da izađe izvan granica svoje uloge.

⁹⁶ Videti Preporuku CM/Rec(2010)12, Poglavlje VII; Mišljenje broj 3 KVES-a (2002), stav 51; za primer takve zloupotrebe videti: *Volkov protiv Ukrajine*, ESLJP od 9.1.2013 – 21722/11 – posebno stav 199.

⁹⁷ Videti Mišljenje broj 3 KVES-a (2002), stavovi 75, 76; videti takođe Preporuku CM/Rec(2010)12, stavovi 66 – 71. Odgovornost države je drugo pitanje kojim se ovo Mišljenje neće baviti. U sledećim odlukama Sud Evropske unije odlučio je da je odgovornost na državi za štetu prouzrokovanu sudskim odlukama. Sud Evropske unije nije spomenuo odgovornost sudija koji su doneli odluke koje su uzrokovale štetu u sledećim presudama: CJEU (30. septembra 2003, C-224/01, *Köbler protiv Austrije*; Veliko veće, 13. juna 2006, C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo s.p.a. in liquidazione protiv Repubblica Italiana*; 24. novembra 2011, C-379/10, *Komisija protiv Italijanske Republike*; 9. septembra 2015, C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito protiv Estado Português*).

⁹⁸ Videti Preporuku CM/Rec(2010)12, stavovi 66 i 67. Videti dokument KVES-a Magna Carta sudija (2010), stav 22.

41. U svojim odnosima s ostalim dvama granama vlastima, sudstvo mora nastojati da izbegne da bude posmatrana da štiti samo sopstvene interese i tako prenaplašava svoje posebne razloge za zabrinutost. Umesto toga, sudstvo mora preuzeti odgovornost za društvo kojem služi. Sudstvo mora pokazati razumevanje i odgovornost prema potrebama javnosti i zahtevima budžeta. Sudstvo izneti mišljenje u pogledu mogućih posledica predloženih zakona ili odluka izvršne vlasti koje se tiču sposobnosti sudstva da ispuni svoju ustavnu ulogu. Sudske vlasti takođe moraju da vode računa da se ne suprotstavljaju svim predloženim promenama u sudskom sistemu tako što bi ih označavali napadima na nezavisnost sudstva. Međutim, ako su nezavisnost sudstva ili sposobnost sudske vlasti da vrši svoju ustavnu ulogu ugrožene ili napadnute, sudstvo mora neustrašivo braniti svoj stav. Primeri odluka koje bi mogle da se svrstaju u ove kategorije jesu masovna smanjenja pravne pomoći ili zatvaranje sudova zbog ekonomskih ili političkih razloga.

42. Ukoliko je potrebno kritikovati neku drugu granu vlasti ili njenog određenog člana u toku presuđivanja u sporu ili kada je to potrebno u interesu javnosti, onda se to mora i učiniti. Prema tome, na primer, sudovi mogu da kritikuju zakonodavstvo ili neuspeh zakonodavne vlasti da usvoji zakonodavstvo koje bi sud smatrao odgovarajućim. Međutim, kao i kod ostalih grana vlasti u odnosu na sudstvo, kritika sudstva mora biti preduzeta u kontekstu uzajamnog poštovanja. Sudije, kao i svi drugi građani, imaju pravo da učestvuju u javnoj raspravi pod uslovom da je ona u skladu sa održavanjem njihove nezavisnosti ili nepristrasnosti. Sudstvo nikada ne sme podsticati neposlušnost i nepoštovanje prema izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. U svojim profesionalnim i privatnim odnosima sa predstavnicima ostalih grana vlasti, sudije moraju da izbegavaju bilo kakav sukob interesa i svako ponašanje koje bi moglo da stvori utisak da su nezavisnost i nepristrasnost sudstva, te njegovo dostojanstvo uopšte osporeni. Dokle god se kritike upućuju u klimi uzajamnog poštovanja, to može biti korisno za društvo u celini. Međutim, nikada nije previše naglasiti da nije prihvatljivo da se na razumne kritičke komentare sudstva upućene drugim granama vlasti odgovara razrešenjem sa sudijske funkcije ili nekim drugim načinom odmazde.⁹⁹ KVES takođe naglašava da se nedopušteno ponašanje predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti te političara može pojaviti u obliku popustljivosti i, u nekim slučajevima, podrške agresivnim ili čak radikalnim, nasilnim i nezakonitim radnjama protiv sudstva.¹⁰⁰ Neposredna ili posredna podrška ovakvim radnjama protiv sudstva je potpuno neprihvatljiva. Ne samo da su takve radnje neposredan napad na nezavisnost sudstva, već se njima i guše legitimne javne rasprave sudija.

B. Ograničenost ostalih grana vlasti

43. Ograničenosti sudstva mora odgovarati jednak stepen odgovornosti i ograničenja ostalih vlasti države. Povrh svega, ostale grane vlasti moraju prepoznati legitimnu ustavnu funkciju koju vrši sudstvo i da osiguraju da su mu data dovoljna sredstva da je vrši. Ova funkcija presuđivanja u svim pravnim sporovima, zatim tumačenja i primene zakona nužna je za dobrobit moderne demokratske države sa vladavinom prava baš koliko i funkcije zakonodavne i izvršne vlasti države. U državi

⁹⁹ Videti ESLjP: *Baka protiv Mađarske* od 27.5.2015 - 20261/12.

¹⁰⁰ Videti Otvoreno pismo Vrhovnog suda Ukrajine, str. 2.

kojom vlada načelo podele vlasti, mešanje rada jedne grane vlasti države u preostale dve mora se održavati unutar granica prava i međunarodno prihvaćenih standarda. KVES smatra da, ukoliko do neželjenog uplitanja dođe, grane vlasti bi trebalo da predano sarađuju kako bi vratile ravnotežu, a samim tim i poverenje društva u neometano funkcioniranje javnih institucija. U svim slučajevima sukoba sa zakonodavnom ili izvršnom vlašću koji uključuju sudije pojedince, oni bi trebalo da budu u mogućnosti da se obrate sudskom savetu ili drugom nezavisnom telu, ili bi trebalo da imaju neki drugi efikasni pravni lek.¹⁰¹

(1) Preispitivanje imenovanja već izabranih sudija

44. Odluke kojima se uklanjaju osnovne garantije nezavisnosti sudstva neprihvatljive su čak i kada su prikrivene.¹⁰² Na primer, nova parlamentarna većina i vlada ne smeju dovoditi u pitanje imenovanje ili mandat sudija koji su već imenovani na odgovarajući način. Mandat pojedinih sudija može da se dovede u pitanje samo ukoliko se u odgovarajućim sudskim postupcima jasno ustanovi da sudija pojedinac krši disciplinske propise ili krivično pravo.

(2) Zakonodavstvo: promene u pravosudnom sistemu

45. Pitanje kada i koliko često bi trebalo menjati zakonodavstvo spada u nadležnost zakonodavne vlasti. Međutim, previše promena u kratkom vremenskom periodu bi trebalo izbegavati ukoliko je moguće, barem u pravosuđu.¹⁰³ Ukoliko se vrše promene u sistemu pravosuđa, mora se voditi računa da se osigura da budu praćene adekvatnim finansijskim, tehničkim i procesnim odredbama, kao i odgovarajućim ljudstvom.¹⁰⁴ U suprotnom, postoji opasnost od nestabilnosti u adekvatnom sprovođenju pravde, te bi javnost mogla (pogrešno) da zaključi da su propusti u upravljanju novim sistemom krivica sudstva. To može dovesti do nepotrebnog nepoverenja i sukoba.

(3) Zakonodavna vlast: parlamentarni istražni odbori

46. Postoji opasnost od preklapanja odgovarajuće uloge sudija i uloge parlamentarnih istražnih odbora. KVES prepoznaje da nacionalna ili lokalna parlamentarna tela mogu da, u skladu sa zakonodavstvom mnogih država članica, osnivaju odbore za istraživanje društvenih pojava, navodnih kršenja ili loše primene zakona. Nadležnosti ovih odbora su često slične nadležnostima pravosudnih tela, kao što su pravo na pozivanje svedoka, naređivanje objavljivanja ili oduzimanja dokumentacije s dokazima itd. Prema mišljenju KVES-a, kako bi se očuvala odgovarajuća podela vlasti, izveštaji za istraživanje odbora u suštini ne bi smeli da ometaju istragu ili suđenja koja su pravosudna tela pokrenula ili nameravaju da pokrenu. Ako se u takvim izveštajima moraju komentarisati postojeće sudske odluke u pojedinim predmetima, to je potrebno činiti sa

¹⁰¹ Videti Preporuku(2010)12, čl. 8.

¹⁰² Videti Izveštaj KVES-a o stanju sudske vlasti i sudija u državama članicama Saveta Evrope (2013), stavovi 13 – 18.

¹⁰³ Videti Izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope (2015), str. 17.

¹⁰⁴ Videti Mišljenje broj 11 KVES-a (2008).

odgovarajućim poštovanjem i trebalo bi da se suzdrže od iznošenja bilo kakve kritike u smislu koji bi doveo do revizije donetih odluka. Međutim, ukoliko se tokom istrage ispituju mogući nedostaci u administriranju pravosuđem koji su istaknuti u konkretnom predmetu, ti se postupci mogu, s dužnom pažnjom, ispitati. Istraga nikada ne može zameniti pravi sudski postupak.

(4) „Ombudsman”, javni ili građanski zastupnici ili medijatori i glavni inspektori

47. „Ombudsman”, javni ili građanski advokati ili medijatori i glavni inspektori koje imenuje izvršna vlast ili parlament često postupaju uz značajan stepen samostalnosti. Njihov je zadatak da štite interese javnosti istraživanjem i postupanjem po pritužbama pojedinaca o navodnom kršenju prava, obično od strane javnih tela. Zadatak ovih tela je da istraže pritužbe i pokušaju da ih reše, obično preporukama (obvezujućim ili ne) ili posredovanjem. Ovo može, međutim, ometati razvoj pojedinačnih predmeta koji su već pokrenuti na sudu ili će uskoro to biti. Takve intervencije se moraju sprečiti. Stoga KVES preporučuje da zakonodavstva država članica razjasne odnos između nadležnosti „ombudsmana“ (ili sličnih organa) i nadležnosti sudova. Dobro rešenje se može pronaći u pravilu, koje su usvojile neke države članice, prema kojem bi obraćanje ovakvim organima bilo dostupno pre obraćanja sudu; ali kad sudski postupci otpočnu, stranke se mogu obratiti ovakvim organima samo po preporuci postupajućeg sudije u predmetu.

(5) Upravljanje sudovima i inspekcije

48. Tokom poslednjih decenija uvedena je samouprava sudstva ili je proširen opseg u mnogim državama članicama. Modeli koji se upotrebljavaju u pogledu upravljanja sudstvom se razlikuju. U nekim zemljama, upravljanje pravosuđem obavlja ministarstvo pravde; u nekima nezavisne agencije, a u nekima pravosudni saveti. KVES je sačinio preporuke o ovim pitanjima.¹⁰⁵ U nekim zemljama je izvršna vlast, preko ministarstava pravde imala značajan uticaj na upravljanje sudovima preko predsednika sudova i pravosudne inspekcije, kao i u slučajevima u kojima upravljanje sudom neposredno zavisi od ministarstva pravde. Prisutnost službenika izvršne vlasti u okviru organizacionih tela sudova bi trebalo izbegavati. Njihovo prisustvo bi moglo da dovede do ometanja sudijske funkcije, čime bi se ugrozila nezavisnost sudstva.

49. Problemi u interakciji između izvršne i sudske vlasti se mogu javiti u onim državama u kojima ministar za pravosuđe ili ostala ministarstva ili agencije, npr. one koje su nadležne za reviziju i/ili finansijski nadzor, imaju ovlašćenje da nalažu inspekcije u sudovima. Takve inspekcije mogu imati različite ciljeve. Na primer, inspekcija može postojati radi prikupljanja informacija o dodeljivanju finansijskih sredstava ili radi dobijanja informacija koje se tiču moguće reorganizacije usluga sudova ili radi prikupljanja informacija kako bi se preduzele moguće disciplinske mere protiv zaposlenih u sudu i/ili sudija. Inspektorate ponekad čine sudije ili nekadašnje sudije, a ponekad se čak osnivaju pri pravosudnim savetima. KVES smatra da, iako uvid spoljnih istražitelja može pomoći uočavanju nedostataka u određenoj ustanovi, poput sudstva,

¹⁰⁵ Videti Mišljenje broj 10 KVES-a (2007).

ključno je da se radnje inspektora nikad ne mešaju u tok sudskih istraga i suđenja. Pravo ostalih grana vlasti da budu informisane ili da istražuju pravosudni sistem trebalo bi da se u svim slučajevima vrši poštujući ograničenja koja nameće nezavisnost sudstva i (gde je to predviđeno zakonom) tajnost sudskih istraživanja. Inspekcije nikad ne bi smele da se odnose na pojedinačne slučajeve, a ponajmanje na slučajeve koji čekaju suđenje.

(6) Budžetska autonomija

50. Posledice poteškoća javnih finansija, pogotovo onih koje proizlaze iz ekonomske krize od 2008. godine, prouzrokovale su ozbiljne probleme u mnogim državama članicama. Pristup sudovima i pravnoj pomoći se smanjio, radno opterećenje sudova je poraslo, a sudstvo je restrukturirano. U svojim odgovorima na upitnik, mnoge države članice su izvestile o raspravama o naknadama za rad sudija. Zarade sudija su bile nepromenjene tokom nekoliko godina ili čak i smanjene.

51. Prihaćeno je da, u skladu sa ustavnim odredbama, u krajnjoj liniji, odluke o finansiranju sistema pravosuđa i naknade za rad sudija moraju biti u nadležnosti zakonodavne vlasti. Međutim, trebalo bi se uvek pridržavati evropskih standarda. KVES je doneo preporuke o finansiranju sudstva.¹⁰⁶ Sudstvo bi trebalo da parlamentu pojasni svoje potrebe i, ukoliko je moguće, ministarstvu pravde. U slučaju ozbiljne ekonomske krize, sudije, kao i svi ostali članovi društva, moraju da žive u skladu sa ekonomskim mogućnostima društva kojem služe. Međutim, društvo u celini bi trebalo da hroničan nedostatak finansiranja pravosudnog sistema smatra neprihvatljivim. Ovo iz razloga što hronični nedostatak finansiranja narušava temelje demokratskog društva kojim upravlja vladavina prava.

(7) Kritike pripadnika izvršne i zakonodavne vlasti

52. Političari i ostala lica koja su nosioci javnih funkcija u državama članicama često ističu komentare kojima zahtevaju da se sudska vlast ograniči ili pokazuju malo razumevanja za ulogu nezavisnog sudstva. Takvi se komentari upućuju posebno tokom izbornih kampanja, kada se donose odluke o ustavnim pitanjima ili u vezi sa slučajevima koji su u toku. U načelu, sudstvo mora da prihvati da je kritika sastavni deo dijaloga između tri grane vlasti i društva u celini. Međutim, prema viđenju KVES-a, postoji jasna granica između slobode izražavanja i opravdane kritike sa jedne strane i nepoštovanja i nedoličnog pritiska na sudstvo sa druge. Političari ne bi smeli da koriste simplističke ili demagoške argumente za kritikovanje sudstva tokom političkih kampanja samo radi iznošenja nekih argumenata ili kako bi skrenuli pažnju sa svojih nedostataka. Niti bi sudije pojedinci smeli da budu lično napadnuti. Političari nikad ne smeju podsticati nepoštovanje sudskih odluka, a posebno ne na nasilje nad sudijama, kao što je bio slučaj u nekim državama članicama. Izvršna i zakonodavna vlast imaju obavezu da pruže svaku neophodnu i

¹⁰⁶ Videti Mišljenje broj 2 KVES-a (2001).

adekvatnu zaštitu u slučajevima kada su funkcije sudova ugrožene napadima ili zastrašivanjima usmerenim na pripadnike sudstva. Neuravnoteženi kritički komentari političara su neodgovorni i uzrokuju ozbiljne probleme jer javno pouzdanje i poverenje u sudstvo može se time iz neznanja ili namerno narušiti. U takvim slučajevima, sudstvo mora ukazati da je takvo ponašanje napad na ustavni poredak demokratske zemlje, kao i napad na legitimitet druge grane vlasti. Takvo ponašanje takođe narušava međunarodne standarde.

53. Pojedinačni sudovi i sudstvo kao celina moraju raspravljati o načinima na koje se treba nositi sa takvim kritikama. Sudije pojedinci koji su bili napadnuti često oklevaju da se brane (posebno u slučaju suđenja koje je u toku) kako bi sačuvali svoju nezavisnost i pokazali da ostaju nepristrasni. U nekim zemljama pravosudni saveti ili vrhovni sud pomažu sudijama u takvim slučajevima. Ovakvim reakcijama se može ukloniti pritisak sa pojedinačnog sudije. Mogu biti delotvornije ukoliko ih organizuju sudije sa iskustvom sa medijima.

54. Pravilo prema kojem bilo kakve analize i kritike jedne grane vlasti upućene drugima trebalo izraziti u klimi uzajamnog poštovanja, primenjuje se jednako na sudstvo, koliko i na članove zakonodavne i izvršne vlasti. Zapravo, još je važnije za sudstvo da bude izuzetno oprezno jer sudije često moraju da odluče da li su izvršna ili zakonodavna vlast postupale u skladu sa zakonom. Nadalje, neće moći da se ukaže poverenje odlukama sudske vlasti koja svojim pripadnicima dopušta izražavanje neopravdanih komentara ili komentara bez poštovanja prema drugim granama vlasti. Takve vrste primedbi će samo dovesti do „rata rečima” kojim će se narušiti poverenje javnosti u sudstvo. Na kraju, takav „rat” bi mogao da dovede do toga da sudstvo ne može da izvrši svoju ustavnu funkciju odlučivanja u sporovima između građana, te između građana i države na način koji to jeste, i koji odaje takav utisak, nezavisan i nepristrasan. To bi bilo štetno za društvo i demokratiju, koje sudstvo ima obvezu da štiti.

VIII: Sažetak ključnih tačaka

1. Sudstvo je jedno od tri grane vlasti u demokratiji. One su komplementarne i nijedna od tih vlasti nije „vrhovna” ili dominantna nad drugima (stav 9).
2. U demokratskoj državi, tri grane vlasti funkcionišu kao sistem kočnica i ravnoteža koje jedna drugu pozivaju na odgovornost u interesu društva kao celine (stav 9).
3. Načelo podele vlasti je samo po sebi garantija nezavisnosti sudstva. Sudstvo mora biti nezavisno kako bi vršilo svoju ustavnu ulogu u odnosu na ostale grane vlasti, društvo u celini i strane u bilo kojem sporu (stav 10).
4. Legitimnost sudstva i sudija pojedinaca proizilazi, prvo i osnovno, iz ustava svake države članice, a sve one su demokratije kojima se upravlja u skladu sa načelima vladavine prava. Ustavom se ustanovljava sudstvo te mu se na taj način dodeljuje legitimitet kao celini i sudijama pojedincima koji vrše svoja ovlašćenja kao deo sudstva: („ustavni legitimitet”). Ustavni legitimitet

sudija pojedinaca koji imaju sigurnost mandata ne sme se ugroziti zakonodavnim ili izvršnim merama nastalim kao posledica promena u političkoj vlasti (stavovi 13 – 15 i 44).

5. Ustavni legitimitet sudstva ponovno potvrđuje poverenje javnosti u sudstvo i poštovanje istog. Sudstvo mora neprestano da zaslužuje i zadržava poverenje i poštovanje izuzetnim radom najviših standarda: KVES to naziva „funkcionalnim legitimitetom” (stavovi 16 – 19).

6. Sudstvo (kao i ostale dve grane vlasti) pruža javne usluge. Prema tome, sudstvo, kao i ostale grane vlasti, ima odgovornost da prikaže drugim granama vlasti i društvu u celini primenu svojih nadležnosti, autoriteta i nezavisnosti. To se može nazvati „odgovornošću” (stavovi 20 – 22). Ova „odgovornost” se javlja u nekoliko oblika.

7. Prvo, postoji sistem žalbi. Sistem žalbi je, u načelu, jedini način na koji sudska odluka može biti ukinuta ili preinačena nakon što je donesena i jedini način na koji sudije koje postupaju u dobroj veri mogu da budu odgovorne za svoje odluke. KVES je to nazvao „pravosudnom odgovornošću” (stavovi 23 i 26).

8. Drugo, sudije postaju odgovorne kroz transparentnost svog rada, održavanje javnih ročišta i donošenje obrazloženih presuda, saradnju sa javnošću i drugim granama vlasti. KVES je taj oblik odgovornosti nazvao „odgovornost obrazlaganja” (stavovi 27 – 32).

9. Treće, ukoliko je sudija obavljao neprimerene radnje dovoljno ozbiljne prirode, mora biti pozvan na odgovornost na rigorozan način, na primer kroz primenu disciplinskih mera i, po potrebi, krivičnog prava. KVES je ovo nazvao „kaznenom odgovornošću”. Mora se u svim slučajevima voditi računa da se očuva sudska nezavisnost (stavovi 33 i 37).

10. U pogledu odnosa između tri grane vlasti: prvo, sudije, baš kao i svi ostali građani, imaju pravo da učestvuju u javnoj raspravi, ukoliko je u skladu s održavanjem njihove nezavisnosti i nepristrasnosti (stav 42).

11. Ostale grane vlasti bi trebalo da prepoznaju legitimnu ustavnu funkciju koju sudstvo vrši i da osiguraju da joj se dodeli dovoljno sredstava kako bi izvršavala svoje funkcije. Analize i kritike koje jedna grana vlasti upućuje drugim trebalo bi da se upućuju u klimi uzajamnog poštovanja (stav 42).

12. Sudstvo mora da bude svesno da postoje ograničenja u pogledu sudskih i zakonskih intervencija u odnosu na političke odluke koje moraju da donesu zakonodavna i izvršna vlast. Stoga svi sudovi u okviru sudstva moraju voditi računa da ne izađu izvan granica zakonitog područja za vršenje sudske vlasti (stav 40).

13. Odluke zakonodavne ili izvršne vlasti kojima se uklanjaju osnovne mere zaštite nezavisnosti sudstva neprihvatljive su čak i kada su prikrivene (stav 44).

14. Ministarstva pravde ne smeju vršiti uticaj na upravljanje sudovima preko predsednika sudova i pravosudne inspekcije na bilo koji način kojim bi mogla da se ugrozi nezavisnost sudstva. Potrebno je izbegavati prisustvo zvaničnika izvršne vlasti u organizacionim telima sudova ili tribunala. Njihovo prisustvo bi moglo da dovede do ometanja sudijske funkcije, čime bi se ugrozila nezavisnost sudstva (stavovi 48 – 49).

15. U cilju očuvanja pravilne podele vlasti, odbori za ispitivanja ili istrage (parlamentarni ili neki drugi), nikada ne bi trebalo da se mešaju u istrage ili suđenja koja sudska tela pokreću ili nameravaju da pokrenu. Takve nesudske istrage nikada nisu zamena za sudski postupak (stav 46).

16. KVES predlaže da zakonodavstvo država članica pojasni odnose između ovlašćenja „ombudsmana” (ili sličnih agencija) i ovlašćenja sudova (stav 47).

17. Hronični nedostatak finansiranja sudstva društvo u celini bi trebalo da smatra neprihvatljivim ometanjem ustavne uloge sudstva jer se njime narušavaju temelji demokratskog društva kojim upravlja vladavina prava (stav 51).

18. Analize i kritike jedne grane vlasti drugima bi trebalo da budu upućene u klimi međusobnog poštovanja. Neuravnoteženi kritički komentari koje upućuju političari su neodgovorni i mogu prouzrokovati ozbiljne probleme. Njima se može ugroziti poverenje javnosti u sudstvo i mogu, u ekstremnim slučajevima, dovesti do napada na ustavnu ravnotežu demokratske države (stav 52). Pojedinačni sudovi i sudstvo u celini moraju da razgovaraju o načinima na koje se treba nositi sa takvim kritikama (stav 53).

19. Izvršna i zakonodavna vlast imaju obavezu da pružaju svu potrebnu i odgovarajuću zaštitu kad su funkcije sudova ugrožene fizičkim napadima ili zastrašivanjima usmerenim na pripadnike sudstva (stav 52).

20. Političari nikada ne smeju podsticati na nepoštovanje sudskih odluka, a posebno ne sme podsticati, kako je to bio slučaj u određenim državama, na nasilje nad sudijama (stav 52).

The translation was prepared as part of the Council of Europe project „*Strengthening the judiciary reform process in Serbia*“ and funded by the Federal Republic of Germany.