

KVES(2016)2

Strazbur, 10. novembar 2016.

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH SUDIJA (KVES)

MIŠLJENJE BR. 19 (2016)

ULOGA PREDSEDNIKA SUDOVA

I. Uvod

1. U skladu sa mandatom poverenim od strane Komiteta ministara, Konsultativno veće evropskih sudija (KVES) je odlučilo da pripremi Mišljenje o ulozi predsednika sudova posebno se fokusirajući na oblasti koje se tiču nezavisnosti, kvaliteta i efikasnosti pravde.

2. Svrha ovog Mišljenja je da ispita teme i bojazni koje se odnose na ulogu predsednika sudova, uzevši u obzir preovlađujuću potrebu da se osigura efektivnije funkcionisanje nezavisnog sudstva i povećan kvalitet pravde.

3. Mišljenje je pripremano na osnovu Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP), Magna karte sudija KVES-a (2010) i ranijih mišljenja KVES-a: Broj 1(2001) o standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmenjivosti sudija, Broj 2(2001) o finansiranju i upravljanju sudovima, Broj 10(2007) o sudskom savetu u službi društva, Broj 12(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, Broj 16(2013) o odnosima između sudija i advokata, Broj 17(2014) o vrednovanju rada sudija, kvalitetu pravde i poštovanju sudijske nezavisnosti i Broj 18(2015) o položaju sudstva i njegovom odnosu sa ostalim granama vlasti u modernom društvu, kao i ostalih instrumenata Saveta Evrope, posebno Evropske povelje o zakonu za sudija (1998) i Preporuka Komiteta ministara [CM/Rec\(2010\)12](#) o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti (u daljem tekstu: Preporuka [CM/Rec\(2010\)12](#)). Ovo Mišljenje takođe uzima u obzir Plan Aktivnosti o jačanju sudijske nezavisnosti i nepristrasnosti Saveta Evrope ([CM\(2016\)36final](#)), Izveštaj 2013-2014: Minimum pravosudnih standarda IV – Raspodela predmeta Evropske mreže pravosudnih saveta (EMPS) (u daljem tekstu: Izveštaj EMPS), Osnovne principe nezavisnosti sudstva Ujedinjenih nacija (1985) i OEBS Preporuke iz Kijeva o sudijskoj nezavisnosti u Istočnoj Evropi, Južnom Kavkazu i Centralnoj Aziji (2010) – Sudska administracija, izbor i odgovorost.

4. Ovo Mišljenje uzima u obzir odgovore članova KVES-a na upitnik o ulozi predsednika sudova¹, kao i preliminarni nacrt koji je pripremio ekspert kojeg je KVES imenovao, gospodin Marko Fabri (Italija), i sintezu odgovora na upitnik.

5. Različita pravila, struktura i organizacija sudskih sistema u državama članicama utiče na ulogu predsednika sudova. Na ovu ulogu u značajnoj meri utiču upravljački okvir svakog nacionalnog sudskog sistema, kao i pravna, društvena, politička tradicija i praksa koja prevladava u njihovim nadležnostima.

¹ 38 zemalja članica KVES-a je odgovorilo na upitnik.

II. Uloga i zaduženja predsednika sudova

6. Uloga predsednika suda je:

- da predstavlja sud i kolege sudije;
- da obezbedi delotvorno funkcionisanje suda i time poboljša njegovu uslugu društvu;
- da vrši funkcije iz nadležnosti.

U vršenju svojih poslova, predsednici sudova štite nezavisnost i nepristrasnost suda i sudija kao pojedinaca.

A. Predstavljanje suda i kolega sudija

7. Predsednici sudova ispunjavaju ključnu ulogu predstavljanja sudova. U skladu sa podacima koji se tiču stanja u državama članicama, a koje su dostavili članovi KVES-a, obim ove konkretne uloge se povećava. Na ovaj način, predsednici sudova doprinose razvoju celokupnog sudskog sistema, obezbeđujući očuvanje i nezavisnog pravosuđa visokog kvaliteta od strane njegovih pojedinačnih sudova.

U suštini, predsednici sudova mogu imati ulogu u održavanju i razvijanju odnosa sa drugim telima i institucijama, na primer:

- pravosudnim savetom ili sličnim telom, po potrebi;
- drugim sudovima;
- javnim tužilaštvom²;
- advokatskom komorom³;
- ministarstvom pravde;
- medijima;
- opštom javnošću.

Osnovna dužnost predsednika sudova mora u svakom trenutku da ostane da budu čuvari nezavisnosti i nepristrasnosti sudija i suda kao celine.

8. Predsednici suda su sudije i samim tim deo sudstva. Stepem, merom i obim učestvovanja predsednika sudova u radu tela od značaja za samoupravljanje sudstvom i njihovu autonomiju, poput pravosudnih saveta, kongresa sudija, opšte skupštine sudija, strukovnih udruženja sudija, zavisi od nacionalnih pravnih sistema. Važno je da predsednici, sa svojim širokim iskustvima, daju doprinos ovim telima. Međutim, trebalo bi izbegavati koncentraciju funkcija i moći u rukama samo ograničene grupe ljudi.

² Videti Mišljenje KVES broj 12(2009), Deklaracija iz Bordoia, stav 3

³ Videti Mišljenje KVES broj 16(2013), stav 10.

9. Kroz saradnju i razmenu sa drugim sudovima, predsednici mogu da dele iskustva i utvrđuju najbolju praksu rada sudske uprave i pružanja usluga onima koji se sudu obraćaju. Poželjno je da takva saradnja bude proširena i na međunarodni nivo i iskoristi sve dostupne načine komunikacije.

10. Stručno usavršavanje i obuku obično organizuju i za njih su nadležne centralne pravosudne institucije i, kao posledica toga, predsednici obično imaju ograničenu ulogu u ovoj oblasti. Predsednici bi trebalo da daju savete institucijama za pravosudne obuke o potrebama za posebnim obukama. Trebalo bi da iskoriste specijalizovanu stručnost i znanje institucija za obuku u vezi sa stručnim usavršavanjem i razvojem. Osim toga, predsednici igraju važnu ulogu u podsticanju sudija da pohađaju važne obuke i da stvaraju uslove za to. Ovo se takođe odnosi i na obuku i stručno usavršavanje nesudijskog sudskog osoblja.

11. Odnosi predsednika sudova sa drugim državnim organima bi trebalo da budu zasnovani na osnovnom principu ravnoteže i podele državne vlasti. U nekim državama, izvršna vlast vrši, preko ministarstva pravde, značajan uticaj na sudske uprave preko predsednika sudova i sudske inspekcije. KVES je zauzelo stav da bi prisustvo zvaničnika izvršne vlasti unutar organizacionih tela sudova i tribunala trebalo izbegavati. Takvo prisustvo može voditi do mešanja u sudijsku funkciju, i time ugroziti sudijsku nezavisnost.⁴ U svakom slučaju, u ovakvim situacijama, predsednici sudova imaju važnu ulogu da spreče moguća mešanja izvršne vlasti u delatnosti suda.

12. U svojim odnosima sa medijima, predsednici sudova bi trebalo da vode računa da interesi društva zahtevaju da mediji pruže neophodne informacije kojima bi obavestili javnost o funkcionisanju sudskog sistema. Međutim, takve informacije bi trebalo da se pružaju uz dužno poštovanje pretpostavke nevinosti, prava na pravično suđenje i prava na poštovanje privatnog i porodičnog života svih lica u postupku⁵, kao i očuvanje poverljivosti rasprave.

B. Odnosi unutar suda: nezavisnost sudija

13. Postoji nekoliko principa koji su suštinski u odnosima između predsednika sudova i drugih sudija u sudu, kao i rada predsednika u ovom kontekstu. Unutrašnja sudijska nezavisnost zahteva da je sudija pojedinac oslobođen naredbi i pritiska predsednika suda kada presuđuje u predmetima.⁶ Predsednici sudova, koji postupaju kao čuvari nezavisnosti suda, nepristrasnosti i efikasnosti, moraju i sami poštovati unutrašnju nezavisnost sudija u svojim sudovima.⁷

⁴ Videti Mišljenje KVES broj 18(2015), stavovi 48 i 49

⁵ Videti Mišljenje KVES broj 12(2009), Deklaracija iz Bordo, stav 11; Videti Mišljenje KVES broj 7(2005) o pravdi i društvu.

⁶ Videti presude Evropskog suda za ljudska prava (dalje: ESLjP): Baka protiv Mađarske Veliko veće broj 20261/12, 23 jun 2016, stav 4 saglasnog mišljenja sudije Sicilianosa; Parlov-Tkalčić protiv Hrvatske, broj 24810/06, 22 decembar 2009, stav 86; Agrokompleks protiv Ukrajine, broj 23465/03, 6 oktobar 2011, stav 137; Moiseyev protiv Rusije, broj 62936/00, 9 oktobar 2008, stav 182. "Odsustvo dovoljnih garancija koje osiguravaju sudijsku nezavisnost unutar sudske grane vlasti, a posebno naspram njihovih nadređenih u sudskoj hijerarhiji, može navesti Sud da zaključi da se za sumnje podnosioca predstavlja u vezi sa nezavisnošću i nepristrasnošću suda može reći da su bile objektivno opravdane", videti Baka protiv Mađarske navedenu iznad, stav 86; Agrokompleks protiv Ukrajine navedenu iznad, stav 137; Moiseyev protiv Rusije navedenu iznad, stav 184; i Daktaras protiv Litvanije, broj 42095/98, stavovi 36 i 38, ESLjP 2000-X

⁷ Sudija ESLjP *Siciliano* je istakao pitanje da li se član 6(1) EKLjP može tumačiti na takav način da prepozna, paralelno sa pravima pojedinaca uključenih u postupke pred sudom da njihove slučaj razmatra nepristrasan sud, subjektivno pravo da se njihova pojedinačna nezavisnost štiti i poštuje od strane države, videti presudu ESLjP Baka

14. Od suštinske je važnosti da predsednici sudova upravljaju sudovima u potpunosti u skladu sa osnovnim principima sudske vlasti. U osnovi, ovo zahteva da oni koji su imenovani za predsednike sudova imaju široko iskustvo u presuđivanju u predmetima.

15. KVES smatra da je veoma važno da predsednici sudova, po imenovanju, nastave da obavljaju sudijsku funkciju. Nastavljanje rada ne samo da je važno jer bi omogućilo predsednicima da obezbede kontinuitet svoje stručnosti i održavanja kontakta sa drugim sudijama u skladu sa principom *primus inter pares*, već i da na najbolji način ispune svoju organizacionu ulogu kroz direktnu svest o pitanjima koja se javljaju u svakodnevnom radu. Broj predmeta u radu predsednika se može smanjiti, imajući u vidu njihove rukovodeće obaveze.

16. Usaglašena i dosledna sudska praksa je važan deo pravne sigurnosti. Predsednici sudova imaju ulogu u obezbeđenju kvaliteta, usaglašenosti i doslednosti sudskih odluka. Ovaj zadatak može biti ispunjen samo ako predsednici sudova promovišu doslednost u tumačenju i citiranju sudske prakse samog suda, viših sudova, Vrhovnog suda i međunarodnih sudova (na primer, olakšavanjem procesa obuke i stručnog usavršavanja, koji uključuju seminare, sastanke, obezbeđujući pristup odnosnim bazama podataka, kao i unapređivanjem dijaloga i razmene informacija između različitih instanci itd.). KVES naglašava da, tokom ispunjavanja ovih zaduženja, predsednici sudova moraju poštovati princip sudijske nezavisnosti.

17. Predsednici sudova bi takođe trebalo da budu ovlašćeni da prate dužinu trajanja sudskih postupaka. Ovo je blisko povezano sa odredbom Člana 6 EKLJP u vezi sa suđenjem u razumnom roku i sa zahtevima nacionalnih zakona. Praćenje dužine trajanja postupaka i radnje koje predsednici preduzimaju da ubrzaju raspored predmeta mora biti u ravnoteži sa nepristrasnošću sudija, nezavisnošću i poverenjem u sudstvo.⁸

18. Predsednici sudova bi trebalo da slede primer i stvore klimu u kojoj sudije mogu da im se obrate kada im je potrebna podrška ili pomoć u odnosu na vršenje svoje funkcije, uključujući pitanja etike i deontologije.

19. Sudovi su u osnovi kolegijalna tela. KVES podstiče stvaranje tela sačinjenog od sudija suda koja igraju savetodavnu ulogu i koja saraduju sa predsednikom suda i daju savete koji se tiču ključnih pitanja.⁹

20. Sudije mogu iskusiti neku vrstu “procepa” između njih i predsednika. Neophodno je da se ovaj “procep” premosti. Ovo se može postići ukoliko predsednici imaju blizak odnos sa sudijskim

protiv Mađarske Veliko veće broj 20261/12, 23. jun 2016, stavovi 5-6 i 13-15 saglasnog mišljenja koje je dao sudija Siciliano.

⁸ Vršeći svoje dužnosti, predsednici sudova mogu koristiti sredstva i instrumente koje je razvila Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), poput revidiranih Saturn smernica za sudske upravljane rokovima (CEPEJ(2014)16), Kontrolna lista upravljanja rokovima (CEPEJ(2005)12REV) i drugo.

⁹ U nekim državama članicama, ovakva savetodavna tela su propisana zakonom. Videti o radu Grupe zemalja protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO) u četvrtom krugu ocenjivanja koji se bavi prevencijom korupcije među poslanicima, sudijama i tužiocima: GRECO je objavio preporuke mnogim zemljama članicama za uspostavljanje mehanizma za obezbeđivanje poverljivog savetovanja o etici i pitanjima integriteta namenjenim sudijama u procesu ispunjenja njihovih dužnosti. Videti http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp

poslom, kao i ako se sudije interesuju i snose određenu odgovornost za funkcionisanje suda kao celine i odnosna pitanja upravljanja.

21. Predmeti bi trebalo da budu dodeljivani sudijama u skladu sa objektivnim i unapred određenim kriterijumima. Ne bi ih trebalo oduzimati od pojedinačnog sudije bez opravdanog razloga. Odluke o oduzimanju predmeta bi trebalo doneti samo na osnovu unapred određenih kriterijuma u transparentnom postupku.¹⁰ Kada predsednici sudova imaju ulogu u dodeljivanju predmeta unutar suda, ove principe bi trebalo poštovati.

22. Odgovori koje su dostavili članovi KVES-a pokazuju da predsednici vrše funkciju sakupljanja podataka i procene rada suda kao celine. U pojedinim zemljama članicama, jedna od funkcija predsednika suda je da oceni učinak pojedinačnih sudija. Istaknute su određene zabrinutosti povodom analiziranja učinka pojedinačnih sudija. U nekim zemljama članicama, ovo je procenjeno kao moguća pretnja sudijskoj nezavisnosti. Kada predsednici vrše pomenutu ulogu, mora postojati odgovarajuće pravno i transparentno obezbeđenje koje osigurava nepristrasnost i objektivnost pomenute ocene učinka.¹¹

23. Kada predsednici imaju ulogu u primanju i odgovaranju na pritužbe stranaka u vezi sa postupcima u sudu koji su u toku, moraju dužnu pažnju posvetiti principu nezavisnosti sudija, kao i opravdanim očekivanjima stranaka u vezi sa postupkom i u vezi sa društvom uopšte.¹²

C. Upravljačka uloga¹³

24. KVES prepoznaje da se upravljačka uloga predsednika sudova u zemljama članicama razlikuje.¹⁴ Postoji, međutim, opšta tendencija ka širim upravljačkim ulogama predsednika sudova. Ovo je rezultat zahteva za boljom uslugom korisnika sudova i društva i odražava opšte mišljenje da predsednici koji pomenutu ulogu ispunjavaju mogu poboljšati učinak suda. U ovom smislu, KVES naglašava da mogu postojati različiti modeli upravljačke uloge. Svaki od njih mora služiti boljem upravljanju pravosuđem i ne sme biti cilj sam sebi. KVES smatra da bi svaka centralna vlast koja je odgovorna za upravljanje pravosuđem trebalo samo da izvršava one poslove koji ne mogu biti efikasno izvršeni na nivou suda.

25. Iako se pravosudni sistemi razlikuju, upravljačke funkcije moraju biti strukturirane i prilagođene posebnom okruženju državnog sudskog tela, uz poštovanje njegove nezavisnosti i nepristrasnosti sudija pojedinaca. Kao što je to slučaj u odnosima između predsednika sudova i ostalih sudija, upravljačke funkcije predsednika zasnivaju se na ovim osnovnim vrednostima. Predsednici sudova ne bi nikada trebalo da se upuštaju u bilo kakve radnje ili aktivnosti koje bi mogle da podrivaju sudsku nezavisnost ili nepristrasnost.¹⁵

¹⁰ Videti Akcioni plan Saveta Evrope o jačanju sudijske nezavisnosti i nepristrasnosti (CM(2016)36final), Aktivnost 2.1.

¹¹ Videti Mišljenje KVES broj 17(2014), zaključak 11, Videti takođe Mišljenje KVES broj 10(2007), stavove 42 i 53.

¹² Videti Mišljenje KVES broj 10(2007), stavove 42 i 64.

¹³ Videti Mišljenje KVES broj 6(2004), stavove 52-55.

¹⁴ Videti Mišljenje KVES broj 18(2015), stav 48.

¹⁵ Videti Akcioni plan Saveta Evrope o jačanju sudijske nezavisnosti i nepristrasnosti (CM(2016)36final), Aktivnost 1.5 (prva dva stava).

26. Odgovori članova KVES-a pokazuju da u pojedinim slučajevima, predsednici sudova imaju izrazitu funkciju u strateškom planiranju. KVES zauzima stav da obaveza predsednika suda da omogući pravičnu i nepristrasnu pravdu neizostavno podrazumeva definisane ciljeve i razvijene strategije kako bi se različiti izazovi i pitanja koja se tiču pravosuđa mogli rešiti.

27. Predsednici suda su odgovorni za upravljanje radom suda, uključujući i organizovanje zaposlenih u sudu, kao i materijalnih sredstava i infrastrukture. Ključno je da imaju neophodna ovlašćenja i sredstva za uspešno ispunjenje ovog posla.

28. Uloga koju predsednici sudova imaju u upravljanju zaposlenima u sudu znatno se razlikuje među državama članicama. Odgovori na pitanja pokazuju da u nekim zemljama, ovlašćenja predsednika suda mogu biti veoma široka. Oni mogu biti zaduženi za izbor i zapošljavanje, određivanje iznosa naknada, premeštaj, disciplinu, vrednovanje rada i razrešenje. U drugim zemljama članicama, ovlašćenja predsednika su veoma ograničena i većinu upravljačkih poslova vrše tela ili lica izvan suda.

29. Odgovori koje su dostavili članovi KVES-a takođe pokazuju da predsednici suda vrše funkciju u vezi sa održavanjem i sigurnošću infrastrukture suda. Ukoliko ova zaduženja vrše organi koje su imenovali i koji odgovaraju izvršnoj vlasti, na primer, Ministarstvu pravde ili centralnoj vlasti, KVES smatra da bi predsednici sudova trebalo da budu uključeni i trebalo bi da imaju značajan uticaj na koji način se pomenute usluge obezbeđuju.

30. Ova ovlašćenja bi trebalo da se vrše na stručan i transparentan način. Postoji očigledna prednost ukoliko se ova odgovornost deli sa „menadžerom suda“ ili „administrativnim direktorom“, koji mogu imati različit nivo vlasti u upravljanju zaposlenima u sudu. U takvim slučajevima, ovakve službenike mogu imenovati predsednici sudova, kojima su odgovorni.

31. Predsednici sudova bi takođe trebalo da imaju ovlašćenje da ustanove organizacione jedinice ili odeljenja u sudu, kao i pojedina zaduženja i poslove kako bi se odgovorilo na različite potrebe u sklopu funkcionisanja suda. U slučajevima kada predsednik suda namerava da sprovede značajne promene u organizaciji suda, trebalo bi da se posavetuje sa sudijama.

32. U pojedinim zemljama članicama, predsednici sudova imaju određenu ulogu u raspodeli budžeta suda. Na primer, oni analiziraju sredstva potrebna kako bi se rešio određeni broj predmeta u razumnom roku, te onda pregovaraju sa centralnom vlašću koja je zadužena za budžetsku raspodelu. Ovo je značajno pitanje: u velikoj meri zavisi od administrativnog okvira sudskog sistema, od obima njegove autonomije, kao i od podele odgovornosti unutar sistema. Kriterijumi koji se koriste u postupku raspodele finansijskih i ljudskih resursa među različitim sudovima su ključni faktor za definisanje uloge predsednika sudova. Takva uloga, ako ne odlučujuća, trebalo bi da bude značajna. Ovo je posebno značajno u pogledu postojanja, u pojedinim državama članicama, sudskih sistema u kojima je raspodela sredstava strogo centralizovana, a sloboda odlučivanja predsednika sudova veoma ograničena.

33. Međutim, predsednici bi trebalo da imaju ovlašćenje da upravljaju budžetom unutar svojih sudova. Ovo ovlašćenje podrazumeva da su predsednici sudova odgovorni. Kako bi izvršili ovakve poslove, predsednicima sudova bi trebalo da pomažu obučeni stručnjaci iz reda nesudskog osoblja suda.

III. Izbor / odabir, mandat, prestanak

A. Kvalifikacije potrebne za predsednika suda

34. Minimum koji kvalifikuje lice da postane predsednik suda jeste da bi kandidat trebalo da ima neophodne kvalifikacije i iskustvo za imenovanje na sudsku funkciju u odnosnom sudu.

35. Pored toga, trebalo bi da lice poseduje upravljačke sposobnosti i veštine. KVES je već opazio da kada je sudijama prepuštena odgovornost za upravljanje sudom, trebalo bi da im bude organizovana i odgovarajuća obuka, kao i da imaju neophodnu podršku da ovo zaduženje ispune.¹⁶

36. Prema tome, kvalifikacije za izbor za predsednika suda bi trebalo da odražavaju uloge i zaduženja koje bi oni trebalo da obavljaju. Veća upravljačka zaduženja zahtevaju više upravljačkih sposobnosti i veština.

B. Telo koje bira / odabira predsednike sudova

37. Način na koji su predsednici sudova odabrani, imenovani ili izabrani razlikuje se među državama članicama, kao što odgovori na upitnik pokazuju. Na ove procedure utiču postojeći sistemi sudskih uprava i uloga predsednika sudova. U nekim sistemima, predsednici su imenovani ili unapređeni iz reda sudija, dok drugi dozvoljavaju da se imenovanja ili odabiri vrše spolja. U prvim slučajevima, i zasluge kandidata, kao i sudijsko iskustvo se uzimaju u obzir.

38. KVES smatra da bi procedure za imenovanje predsednika sudova trebalo da prate istu putanju kao što je ona za odabir i imenovanje sudija. Ovo uključuje i proceduru vrednovanja kandidata i telo koje poseduje autoritet da odabere i/ili imenuje sudije u skladu sa standardima utvrđenim u Preporuci CM/Rec(2010)12 i prethodnim mišljenjima KVES-a.¹⁷

U svakom slučaju, sistem odabira i imenovanja predsednika sudova bi trebalo da uključi, kao pravilo, konkurentnu proceduru odabira zasnovanu na konkursu za kandidate koji ispunjavaju unapred određene uslove koji su propisani zakonom.

39. KVES takođe želi da istakne da, bez obzira na postojeća pravila postupka, kao i koja su tela ovlašćena da odlučuju koji kandidat će preuzeti funkciju predsednika suda, ono što je ključno jeste da je najbolji kandidat odabran i/ili imenovan na način koji je predviđen u Preporuci CM/Rec(2010)12¹⁸ i u Mišljenju broj 1(2001) KVES-a: „...tela u državama članicama nadležna za vršenje i preporučivanje imenovanja sada treba da uvedu, objave i sprovedu objektivne kriterijume, kako bi obezbedili da izbor i karijera sudija budu zasnovani na zaslugama, imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost“.¹⁹

¹⁶ Videti Mišljenje KVES broj 2(2001), stav 13; takođe videti dokument “Obuka za rukovođenje” Evropske mreže za pravosudnu obuku (EMPO) od juna 2016.

¹⁷ Videti Mišljenje KVES broj 10 (2007), stav 51.

¹⁸ Videti Preporuku KM/Rec(2010)12, poglavlje VI, stavovi 44 i 45

¹⁹ Videti Mišljenje KVES broj 1(2001) o standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmenjivosti sudija, stavovi 25 i 29.

KVES je mišljenja da sudije odnosnog suda mogu biti uključene u ovaj proces. Ovo može imati oblik obavezujućeg ili savetodavnog glasanja.

40. U nekim zemljama članicama, predsednici sudova nisu odabrani i/ili imenovani, već su izabrani od strane svojih kolega – sudija suda. KVES je mišljenja da bi u takvom sistemu, objektivni kriterijum zasluga i sposobnosti trebalo takođe da preovlađuje.

C. Vrednovanje rada predsednika sudova

41. U suštini, učinak predsednika sudova je podložan vrednovanju na isti način kao i rad ostalih sudija, uz sve neophodne garantije koje se moraju poštovati.²⁰

42. Zatim, zasnovano na specifičnoj ulozi predsednika sudova, procena se može organizovati kako bi se ocenio ukupan posao koji je urađen, uključujući upravljačke funkcije, kako bi se istražile mogućnosti za unapređenje, kao i da bi se naučilo iz iskustva. Takva procena bi trebalo da bude odgovarajuća za zaduženja i odgovornosti predsednika.

43. Samo je nekoliko zemalja članica naznačilo da imaju posebne procene za predsednike sudova. Ova procena pretpostavlja postojanje objektivnih pokazatelja. U suštini, vrednovanje sudija može zaista biti zasnovano na određenim kvantitativnim i kvalitativnim kriterijumima.²¹ Međutim, postoji nekoliko veoma specifičnih iskustava među zemljama članicama u vezi sa vrednovanjem upravljačkog učinka predsednika suda. U zemljama članicama u kojima se izrađuje plan rada, on može dati osnovu za vrednovanje upravljačkih sposobnosti.

D. Mandat

44. Države članice su odabrale različite mogućnosti kada je u pitanju mandat predsednika suda, koji se može kretati od dve do sedam godina, koji se može obnoviti jednom ili nekoliko puta. U pojedinim zemljama, predsednici suda koji su jednom izabrani, mogu ostati na toj funkciji do odlaska u penziju. Sa druge strane, trajanje mandata bi trebalo da bude toliko dugo da bi se steklo dovoljno iskustvo, kao i da omogući sprovođenje ideja kako bi se ponudile bolje usluge korisnicima sudova. Sa druge strane, mandat ne bi trebalo da bude predug, jer može voditi stvaranju rutine i ometati razvoj novih ideja. KVES preporučuje da se pronađe, u zavisnosti od konkretnog institucionalnog okvira pojedinačne zemlje, adekvatna ravnoteža između ova dva pristupa. Takođe bi trebalo uzeti u obzir da svaki izbor ili imenovanje predsednika suda predstavlja izvesni uticaj tela koje bira ili imenuje na odnosni sud.

45. Garantije stalnosti sudske funkcije jednako se primenjuju na funkciju predsednika suda. KVES je saglasan da "sigurnost mandata i stalnost predstavljaju ključne elemente nezavisnosti sudija, u skladu sa svim međunarodnim pravnim standardima, uključujući i standarde Saveta Evrope.²² Ne postoji ništa u ovim standardima što bi ukazalo da se princip stalnosti sudija ne bi trebalo primeniti

²⁰ Videti Mišljenje CCJE broj 17(2014) o vrednovanju rada sudija, kvalitetu pravosuđa i poštovanju stalnosti sudija.

²¹ Videti Mišljenje KVES broj 17(2014), stav 13.

²² Videti između ostalog Preporuku KM/Rec(2010)12, Poglavlje 6, stavovi 49 i 50

na funkciju predsednika suda, bez obzira da li oni vrše, pored svojih sudijskih, i administrativne ili upravljačke funkcije“.²³

46. Ovi standardi nisu u neskladu sa vremenski ograničenim funkcijama predsednika. Kada su sudije određene za predsednike sudova na određeni mandat, trebalo bi da ga vrše u celosti. Predsednik može biti razrešen te funkcije (na primer, po okončanju disciplinskog postupka) poštujući primenu – kao minimuma – garantija i procedura koje bi se primenjivale ukoliko bi se razmatralo razrešenje sudije sa redovne sudijske funkcije.²⁴ Ozbiljni organizacioni nedostaci ili nesposobnost ispunjenja funkcija predsednika suda može voditi postupku razrešenja. Bilo kakvo razrešenje pre okončanja mandata bi trebalo da bude u skladu sa jasno utvrđenim postupkom i garantijama, po jasnim i objektivnim kriterijumima.

47. Štaviše, postupak u slučaju razrešenja pre okončanja mandata trebalo bi da bude transparentan, a svaki rizik političkog uticaja strogo isključen. Prema tome, trebalo bi izbegavati učešće izvršne vlasti u ovom postupku, na primer, ministarstva pravde. Osim toga, ovakvi postupci ne bi trebalo da odstupaju od onih koji se primenjuju u slučaju ostalih sudija.

48. Okončanje mandata predsednika suda, bez obzira da li je u pitanju njegovo okončanje ili razrešenje sa te funkcije, u principu ne bi trebalo da utiče na sudijsku funkciju tog sudije.

IV. Predsednici vrhovnih sudova

49. Predsednici najviših sudova imaju različite uloge i dužnosti koji proizilaze iz specifičnosti uloge ovih sudova i njihove uloge kao pojedinaca koji su na neki način personifikacija celokupnog sudskog sistema, posebno u onim zemljama članicama u kojima postoji jedan vrhovni sud. Ipak, KVES je mišljenja da su, pored ranije pomenutih važnih uloga, predsednici vrhovnih sudova takođe predsednici svojih sudova i da se u tom smislu sva zaduženja i principi iskazani u ovom Mišljenju uopšteno primenjuju i na predsednike vrhovnih sudova.

50. Predsednici vrhovnih sudova mogu takođe imati dodatna specifična zaduženja u skladu sa pozicijom koju imaju u nacionalnom pravosuđu. Ova specifična zaduženja variraju među zemljama članicama i mogu obuhvatati, na primer, sledeće:

- Predstavljanje nacionalnog pravosuđa;
- Davanje mišljenja koja odražavaju stavove sudstva u vezi sa strateškim razvojem i razradom propisa koji utiču na funkcionisanje sudstva;
- Konsultovanje u postupku pripreme državnog budžeta i alokacije sredstava u skladu sa sudskim budžetom²⁵;
- Priprema godišnjih izveštaja za razmatranje u parlamentu u vezi sa trenutnim stanjem unutar sudstva²⁶.

²³ Videti presudu ESLJP: Baka protiv Mađarske Veliko veće broj 20261/12, 23 jun 2016, stav 17 zajedničkog saglasnog mišljenja sudija Pinto de Albuquerque i Dedova.

²⁴ Videti Mišljenje KVES broj 1(2001) o standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i stalnosti sudija.

²⁵ Videti Mišljenje KVES broj 2(2001), stav 10.

²⁶ Videti Akcioni plan Saveta Evrope o jačanju sudijske nezavisnosti i nepristrasnosti (CM(2016)36final), Aktivnost 1.5 (treći stav).

51. U nekim zemljama članicama, predsednici vrhovnih sudova su *ex officio* članovi pravosudnih saveta i u tom svojstvu su uključeni u središte svih pitanja koja se tiču upravljanja sudstvom, izbora, napredovanja, premeštanja i razrešenja sudija, disciplinskih postupaka protiv sudija, rešavanja različitih rasprava i slično.

52. Imajući u vidu specifična zaduženja predsednika vrhovnih sudova, KVES upozorava na rizik prekomerne akumulacije različitih ovlašćenja unutar njihove funkcije koja mogu negativno uticati na nezavisnost sudstva i poverenje javnosti u njihovu nepristrasnost.

53. U skoro svim zemljama članicama postupci izbora/odabira predsednika vrhovnih sudova su različiti od onih koji su predviđeni za predsednike ostalih sudova. KVES ističe da bi procedura izbora/odabira predsednika vrhovnih sudova trebalo da bude u skladu sa određenim kriterijumima i obezbedi garantije kako bi se sačuvali osnovni principi nezavisnosti sudstva i nepristrasnosti sudija. Postupci izbora/odabira trebalo bi da su predviđeni zakonom i zasnovani na zaslugama. Trebalo bi da formalno isključe bilo kakvu mogućnost političkog uticaja. Bilo kakav rizik u tom smislu može se prevazići usvajanjem modela u kojem sudije vrhovnog suda biraju predsednika tog suda. KVES vidi vrednost takvog modela.

54. Pravila koja se tiču mandata predsednika vrhovnih sudova u velikoj meri variraju među državama članicama: iz jedne krajnosti, imenovanje na dve godine sa mogućnošću ponovnog izbora jedanput, do neograničenog imenovanja do penzije.

55. KVES ne pokušava da propiše kakav mandat je najprikladniji za predsednike vrhovnih sudova. On zavisi od nacionalnih pravnih sistema i u skladu sa njima, od uloga i funkcija predsednika. Međutim, predsednicima bi trebalo dati dovoljno vremena da ispune svoja zaduženja na nezavisan i nepristrasan način bez bilo kakvih političkih ili drugih spoljnih uticaja.

V. Zaključci i preporuke

1. Uloga predsednika sudova je da predstavljaju sudove i kolege sudije, da osiguraju efikasno funkcionisanje suda, na taj način poboljšavajući njihove usluge društvu i da vrše funkcije iz svoje nadležnosti (stav 6). U vršenju svojih zaduženja, predsednici sudova štite nezavisnost i nepristrasnost suda i sudija pojedinaca i u svakom trenutku moraju postupati kao čuvari ovih vrednosti i principa (stavovi 6 i 7).

2. Predsednici sudova imaju svoju ulogu u doprinosu radu samostalnih tela. Međutim, trebalo bi izbegavati koncentraciju funkcija i ovlašćenja u rukama ograničenog broja ljudi (stav 8).

3. U njihovom odnosu sa medijima, predsednici sudova bi trebalo da imaju u vidu interes društva da bude informisano, takođe vodeći računa o pretpostavci nevinosti, pravu na pravično suđenje i pravu na poštovanje privatnog i porodičnog života svih pojedinaca uključenih u postupke, kao i o očuvanju poverljivosti rasprava (stav 12). Predsednici sudova, postupajući kao čuvari sudske nezavisnosti, nepristrasnosti i efikasnosti, trebalo bi da i sami poštuju unutrašnju nezavisnost sudija u svojim sudovima (stav 13).

4. U sudovima u kojima predsednici imaju ulogu u prikupljanju podataka i vrednovanju rada suda i sudija pojedinaca, moraju se primenjivati odgovarajuće mere zaštite kako bi se osigurala nepristrasnost i objektivnost (stav 22).

5. Svaki upravljački model u sudu mora olakšati sprovođenje pravde i ne sme biti cilj sam sebi. Predsednici sudova se ne smeju upuštati u bilo kakve radnje koje mogu da podriju sudijsku nezavisnost i nepristrasnost (stavovi 24 i 25).

6. Uloga predsednika sudova u raspodeli budžeta sudovima znači da ona mora biti značajna, ako ne i odlučujuća (stav 32) i trebalo bi da imaju ovlašćenje da upravljaju budžetom svojih sudova (stav 33).

7. Minimum uslova da se postane predsednik suda jeste da kandidat ima sve neophodne kvalifikacije i iskustva za imenovanje na sudijsku funkciju u odnosnom sudu. Veštine i sposobnosti za imenovanje za predsednika suda trebalo bi da odražavaju funkcije i zaduženja koja će izvršavati (stavovi 34 i 36).

8. KVES smatra da bi postupci za imenovanje na funkciju predsednika suda trebalo da prate istu putanju kao i za izbor i imenovanje sudija u skladu sa standardima utvrđenim u Preporuci [CM/Rec\(2010\)12](#) i ranijim mišljenjima CCJE (stav 38). Sudije odnosnog suda mogu biti uključene u postupak izbora, odabira ili imenovanja predsednika suda. Savetodavno ili čak obavezujuće glasanje je moguć model (stav 39).

9. U suštini, rad predsednika sudova je predmet vrednovanja na isti način kao i rad ostalih sudija, sa neophodnim poštovanjem svih garantija (stav 41).

10. Princip nesmenjivosti sudija bi trebalo da se primenjuje na funkciju predsednika suda, bez obzira da li oni administrativne ili upravljačke funkcije vrše uz vršenje svoje redovne sudijske funkcije (stav 45). Razrešenje predsednika suda pre okončanja mandata bi trebalo da, kao minimum, bude predmet istih garantija kao i razrešenje ostalih sudija (stav 46).

11. Okončanje mandata predsednika suda ne bi u principu trebalo da utiče na njihovu sudijsku funkciju (stav 48).

12. Predsednici vrhovnih sudova su takođe predsednici svojih sudova i u tom smislu, sva zaduženja i principi istaknuti u ovom Mišljenju se u osnovi primenjuju i na njih (stav 49).

13. Postupci izbora/odabira predsednika vrhovnih sudova bi trebalo da budu predviđeni zakonom i zasnovani na zaslugama i trebalo bi da u formalnom smislu isključe svaku mogućnost političkog uticaja (stav 53).

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.