

**Evropska komisija za efikasnost pravosuđa  
(CEPEJ)  
Pravosudni saveti  
u zemljama EU  
Prof. Wim Voermans i dr. Pim Albers**

*L/Archief/Intern/Middelen/Documentatie/Organisaties en Instellingen-Pravosudni saveti  
u Evropi, konačana verzija mart 2003.*

**Evropska komisija za efikasnost pravosuđa  
(CEPEJ)  
Pravosudni saveti  
u zemljama EU  
Prof. Wim Voermans i dr. Pim Albers**

*Predgovor*

Ovaj izveštaj odražava istraživačku uporednu studiju sprovedenu u Holandiji u 1998. i 1999. godini koju je naručilo Ministarstvo pravde u pripremi za osnivanje pravosudnog saveta u Holandiji. U januaru 1999. godine, kancelarija TAIEX-a Evropske komisije je pitala da li izveštaj može da se koristi kao osnovni materijal za projekat podrške ulasku Češke Republike u Evropsku uniju. Kao rezultat tog zahteva, izveštaj je preveden na engleski jezik i dodato je poglavlje o Češkoj Republici i planovima za pravosudni savet koji su urađeni u toj zemlji.

Istraživanje obuhvaćeno izveštajem je završeno u januaru 1999. godine (a kada je reč o delu koji se odnosi na Češku, u maju 1999. godine). Posle toga izveštaj je poslat osobama za kontakt u zemljama koje su bile predmet istraživanja od kojih se tražilo da dostave svoje komentare. Traženi komentari dobijeni u toku 1999. i 2000. godine uneti su u izveštaj.

To znači da je izveštaj u nekim svojim aspektima zastareo, ali mislimo da je materijal dovoljno interesantan da bude predstavljen u vidu knjige. Ovaj izveštaj mogao bi da bude prvi korak u procesu koji vodi ka široj proceni i karakterizaciji pravosudnih saveta u Evropi i u svetu.

U toku 2001. godine prikupljene su informacije o hrvatskom Savetu za pravosuđe u okviru projekta EU u vezi sa administracijom pravosuđa u Hrvatskoj. Ovaj materijal je korišćen da bi se dodalo poglavlje o ovom Savetu u izveštaju.

Mi i prevodioci koji su preveli ovaj izveštaj na engleski jezik bićemo zahvalni za bilo koji komentar i nadamo se da će u budućnosti ova studija biti dopunjena drugim

izveštajima o pravosudnim savetima.  
Lajden/Hag, februar 2003. godine  
Wim Voermans  
Pim Albers

## **Indeks**

Poglavlje 1. Istraživanje o pravosudnim savetima u zemljama EU **5**

**1.1. Razlog za istraživanje: Pravosudni savet u Češkoj Republici** **5**

**1.2. Principi reforme češkog pravosuđa i njeno sprovođenje** **6**

**1.3. Centralno pitanje istraživanja** **7**

**1.4. Pristup istraživanju** **7**

Zemlje EU koje treba da budu obuhvaćene istraživanjem **7**

Aspekti koji treba da budu upoređeni **8**

Poglavlje 2. Modeli za pravosudne savete u Evropskoj uniji **8**

**2.1. Severnoevropski i južnoevropski model pravosudnih saveta** **8**

**2.2. Zemlje sa pravosudnim savetima u skladu sa južnoevropskim modelom** **9**

**2.3. Zemlje sa pravosudnim savetima u skladu sa severnoevropskim modelom** **10**

**2.4. Primeri različitih modela: iskustva** **11**

Poglavlje 3. Švedska (Domstolsverket) **11**

**3.1. Ustavni položaj pravosuđa u Švedskoj** **11**

Osnovna organizacija pravosuđa u Švedskoj **12**

**3.2. Odgovornost ministra i javna kontrola u Švedskoj** **12**

**3.3. Švedski pravosudni savet (Domstolsverket): sastav i nadležnosti** **13**

Upravljanje pravosuđem i administrativna podrška **14**

Raspodela budžetskih sredstava za pravosuđe **15**

Upravljanje i trošenje sredstava **15**

Finansijska odgovornost **16**

Nadzor nad upravljanjem **16**

**3.4. Posredni zaključak, Švedska** **17**

**3.5. Uporedni pregled zadataka i nadležnosti švedskog Domstolsverket-a** **17**

Poglavlje 4. Irska (Sudska služba) **18**

**4.1. Institucionalni položaj pravosuđa u Irskoj** **18**

Organizacija pravosuđa u Irskoj **19**

**4.2. Odgovornost ministra i javna kontrola nad pravosudnim postupcima u Irskoj**

**20**

**4.3. Irski pravosudni savet (Sudska služba): sastav i nadležnosti** **21**

Ciljevi koje treba da postignu sudske službe 23

4.4. Posredni zaključak, Irska 23

4.5. Usporedni pregled zadataka i nadležnosti irske Sudske službe 24

Poglavlje 5. Danska (Domstolsstyrelsen) 25

5.1. Ustavni položaj pravosuđa u Danskoj 25

Organizacija pravosuđa u Danskoj 25

5.2. Odgovornost ministra i javna kontrola u Danskoj 26

5.3. Danski pravosudni savet (Domstolsstyrelsen): sastav i nadležnosti 27

5.4. Posredni zaključak, Danska 28

5.5. Usporedni pregled zadataka i nadležnosti danskog Domstolsstyrelsen-a 29

Poglavlje 6. Francuska (Conseil supérieur de la magistrature) 29

6.1. Ustavni položaj pravosuđa u Francuskoj 29

Glavni aspekti organizacije francuskog pravosuđa 30

6.2. Obim odgovornosti ministra i javna kontrola u francuskom sistemu 32

6.3. Francuski Savet za sudove (Conseil supérieur de la magistrature): sastav i dužnosti 33

Uloga CSM-a u vezi imenovanja i unapređivanja u pravosuđu 35

Uloga CSM-a u vezi sa disciplinskim postupcima 36

6.4. Posredni zaključci, Francuska 37

6.5. Usporedni pregled zadataka i nadležnosti francuskog *Conseil supérieur de la magistrature* 37

Poglavlje 7. Italija (Consiglio Superiore della Magistratura) 38

7.1. Ustavni položaj pravosuđa u Italiji 38

Organizacija pravosuđa u Italiji 39

7.2. Odgovornost pravosuđa i javna kontrola u Italiji 39

Praćenje aktivnosti pravosudnih organizacija 40

Finansiranje pravosudne organizacije 40

7.3. Consiglio Superiore della Magistratura: sastav i nadležnosti 41

Članovi u italijanskom CSM-u iz redova nesudskog osoblja 42

Budućnost 42

Uloga CSM-a u imenovanju, unapređivanju i transferima 43

Uloga CSM-a u disciplinskoj nadležnosti 44

Ostala ovlašćenja CSM-a 44

7.4. Posredni zaključak, Italija 45

7.5. Usporedni pregled: zadaci i nadležnosti italijanskog CSM-a 46

Poglavlje 8. Češka Republika 47

<b><u>8.1. Ustavni položaj pravosuđa u Češkoj Republici</u></b>	<b>47</b>
<u>Organizacija pravosuđa u Češkoj Republici</u>	<u>47</u>
<b><u>8.2. Odgovornost ministra i javna kontrola u Češkoj Republici</u></b>	<b>49</b>
<b><u>8.3. ‘Vrhovni pravosudni savet’ u Češkoj Republici</u></b>	<b>51</b>
<b><u>8.4. Posredni zaključak, Češka Republika</u></b>	<b>53</b>
<b><u>8.5. Usporedni pregled zadataka i nadležnosti ‘Vrhovnog pravosudnog saveta’ u Češkoj Republici</u></b>	<b>54</b>

**Poglavlje 9. Hrvatska (Državni pravosudni savet)** 55

9.1 Ustavni položaj pravosuđa u Hrvatskoj	55
9.2 Odgovornost ministra u Hrvatskoj	57
9.3 Hrvatski državni pravosudni savet: sastav i ovlašćenja	58

**Poglavlje 10. Od nepodeljenog modela do pravosudnog saveta: Holandija** 59

<b><u>10.1. Ustavni položaj pravosuđa u Holandiji</u></b>	<b>59</b>
a. Zašto Holandija?	59
b. Ustavni položaj pravosuđa u Holandiji	59
<b><u>10.2. Odgovornost ministra i javna kontrola u Holandiji</u></b>	<b>60</b>
<b><u>10.3. Pravosudni savet u Holandiji</u></b>	<b>61</b>
a. Revizija pravosudne organizacije u Holandiji	61
b. Holandski pravosudni savet	62
<b><u>10.4. Posredni zaključak, Holandija</u></b>	<b>63</b>
<b><u>10.5. Usporedni pregled zadataka i nadležnosti pravosudnog saveta u Holandiji</u></b>	<b>63</b>

**Poglavlje 11. Zaključci i preporuke** 64

<b><u>11.1. Učenje iz iskustva drugih evropskih pravosudnih saveta?</u></b>	<b>64</b>
<b><u>11.2. Pojavljivanje pravosudnih saveta u Evropi</u></b>	<b>64</b>
<b><u>11.3. Novi pravosudni saveti zasnovani na severnoevropskom modelu</u></b>	<b>65</b>
<b><u>11.4. Praktični motivi ili idealni motivi za praćenje kvaliteta</u></b>	<b>66</b>
<b><u>11.5. Promocija nezavisnosti</u></b>	<b>66</b>
<b><u>11.6. Ustavni položaj</u></b>	<b>66</b>
<b><u>11.7. Širok sastav pravosudnih saveta</u></b>	<b>66</b>
<b><u>11.8. ‘Spoljašni’ članovi u administraciji</u></b>	<b>67</b>
<b><u>11.9. Opširno opisani zadaci i nadležnosti</u></b>	<b>67</b>
<b><u>11.10. Kombinovani postupak javne kontrole i uloga odgovornosti ministra</u></b>	<b>68</b>
<b><u>11.11. Preporuke Češkoj Republici</u></b>	<b>68</b>

**Prilog A** 69

**Upitnik A: Pravosudni savet** 69

**I. Položaj pravosudnog saveta** 69

**II Podela odgovornosti između pravosudnog saveta i Ministarstva pravde (Direkcija)** 71

## **Upitnik B: Ministarstvo pravde 71**

**I. Položaj pravosudnog saveta 71**

**II Položaj Ministarstva pravde (Direkcija odgovorna za organizaciju sudova) 72**

**III Podela odgovornosti između pravosudnog saveta i Ministarstva pravde (Direkcija) 73**

**IV Raspodela sredstava, odgovornost i kontrola 73**

## **Upitnik C: Sudovi 73**

**I. Položaj pravosudnog saveta 73**

**II. Organizacija sudova 74**

**III Raspodela sredstava između sudova, odgovornost i kontrola 74**

## **Upitnik D: Pravnici i naučnici iz oblasti prava 74**

**I. Položaj pravosudnog saveta 74**

**II Položaj Ministarstva pravde (Direkcija odgovorna za organizaciju sudova) 75**

**III Podela odgovornosti između pravosudnog saveta i Ministarstva pravde (Direkcija) 76**

## **Prilog B 76**

### **Pregled intervjuisanih lica u Francuskoj, Italiji i Švedskoj 76**

**Francuska 76**

**Italija 77**

**Švedska 77**

## **Poglavlje 1. Istraživanje pravosudnih saveta u zemljama EU.**

### **1.1 Razlog za istraživanje: Pravosudni savet u Češkoj Republici**

U različitim evropskim zemljama pravosudni saveti pod nazivom “Pravosudni saveti” ili “Sudski saveti”, deluju kao posrednik između vlade i pravosuđa u cilju garantovanja nezavisnosti pravosuđa na neki način ili u nekom obliku. Ova sudska administrativna tela imaju različita ovlašćenja u različitim zemljama EU. Neka od njih deluju kao odbori čiji je zadatak imenovanje sudija i pokretanje disciplinskih postupaka protiv sudija (npr. Francuska i Italija), dok druga tela imaju aktivnu ulogu u budžetiranju i generalnom upravljanju finansijama i administracijom sudova, kao i u smeštaju, obrazovanju, automatizaciji (npr. Švedska i Danska).

Trenutno, postoji evropski trend uspostavljanja sudskih administrativnih tela u zemljama kod kojih se upravljanje i budžetiranje sudova i pravosuđa vršilo iz ministarstva. Ovaj korak doveo je do uspostavljanja sudskih administrativnih tela u Irskoj (1998) i Danskoj (1999). Holandija takođe namerava da uspostavi takvo telo, kao i Češka Republika. Ovaj dokument izveštava o nekim karakteristikama nekoliko sudskih administrativnih tela, posebno u vezi pitanja javne ili ustavne odgovornosti za upravljanje pravosuđem od strane pravosudnih saveta. U većini zemalja EU, javna odgovornost za upravljanje pravosuđem do nedavno je uglavnom vršena tako što je Ministarstvo pravde (ili vlada) izveštaj o svom radu podnosilo parlamentu. Osnivanje sudskih administrativnih tela promenilo je raniji šablon odgovornosti.

Ovaj izveštaj je originalno urađen za potrebe holandske Vlade u vezi njenih planova da

osnuje pravosudni savet. Oni su želeli da dobiju jedno uporedno istraživanje kao pomoć u njihovim razgovorima o ustavnom položaju i obliku njihovih ovlašćenja. Holandski planovi činili su osnov za upoređenje u originalnom istraživanju. U cilju jasnoće, oni su u nekim detaljima izneti u ovom izveštaju. Ipak, ovaj izveštaj ima za cilj da koristeći upoređivanje služi kao primer za Češku Republiku, koja takođe razmatra mogućnost osnivanja sudskog administrativnog tela kao dela rada na reformi češkog pravosuđa.

## **1.2. Principi reforme češkog pravosuđa i njihova primena**

Vlada Češke Republike je 14. aprila 1999. godine, razmatrala nacrt *Principa reforme pravosuđa*. Ovi principi predstavljaju odraz i reakcije na zaključke misije eksperata EU u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova u Češkoj Republici iz novembra 1997. godine i izveštaj o napredovanju Češke Republike u periodu pre pridruživanja.

Vlada Češke Republike je naložila Ministarstvu pravde da podnese nacrt koncepta reforme koji će biti zasnovan na usvojenim principima do 15. juna 1999. godine. Ovaj koncept je trebalo da obuhvati i predloge za potrebne pravne aranžmane i predloge za tehničke i organizacione mere koje se odnose na njihovu primenu u praksi.

Ključni aspekti reforme pravosuđa koje je trebalo pripremiti su sledeći:

- osnivanje pravosudnog saveta koji će biti nezavisan od vlade. Savet će imati ovlašćenja da rešava pitanja koja se tiču organizacije postupka donošenja pravosudnih odluka u sudovima, personalnih poslova u vezi sudija, uključujući disciplinski postupak, obuku sudija itd;
- novo rešenje organizacije rada sudova u vezi poslova koje su do sada obavljali predsednici sudova u oblasti upravljanja državnom imovinom i državne izvršne administracije, i novo definisanje funkcije predsednika sudova i njihovog odnosa sa sudskom administracijom;
- uprošćavanje četvorostepenog sudskog sistema i njegova promena u *funkcionalni* trostepeni sistem;
- organizacioni aranžmani koji se tiču brzog rešavanja predmeta s jedne strane i garancije ustavnih prava i sloboda sa druge.

Sprovođenje reforme pravosuđa je povereno Ministarstvu pravde (kao dodatak principima koje je usvojila vlada). Očekivani krajnji rok za podnošenje konkretnih nacrta zakona je kraj 1999. godine. Odgovarajući zakonski instrumenti treba da budu urađeni u toku prve polovine 2000. godine, a sprovođenje reformi u punom obimu se očekuje krajem 2000. i početkom 2001. godine.

Ovi planovi zahtevaju elaboriranje zakonodavnog programa u relativno kratkom roku. Ovo istraživanje ima za cilj da pruži uporedni prikaz zakonodavnih aranžmana u zemljama EU koje su osnovale tela kao što je Državna uprava za sudije Češke Republike. Rezultati istraživanja mogu da posluže kao inspiracija ili samo kao osnov za razmišljanje kada se radi o češkim planovima. Na kraju izveštaja date su zaključne primedbe i preporuke.

### 1.3. Centralno pitanje istraživanja

Centralno pitanje u ovom istraživačkom projektu moglo bi da bude formulisano na sledeći način: kako je nacionalno zakonodavstvo iz zemalja EU oblikovalo zakonodavne odnose između nezavisnih pravosudnih saveta (ako ih ima) – ili sličnih agencija – i Ministarstva pravde (ili vlade) s jedne strane, i između pravosudnih saveta i sudova/pravosuđa, sa druge?

### 1.4. Istraživački pristup

*Zemlje EU obuhvaćene istraživanjem*

Ova uporedna studija ima za cilj istraživanje ustavnog položaja sudskih administrativnih tela ili pravosudnih saveta u različitim zemljama EU. Na tom osnovu, ona predstavlja pregled različitih načina na koji nacionalna zakonodavstva organizuju odnose između pravosudnih saveta i Ministarstva pravde, s jedne strane, i sudova/pravosuđa sa druge. Posebna pažnja je posvećena načinu na koji nezavisni pravosudni saveti i zakonski aranžmani koji rukovode njihovim radom doprinose kvalitetu upravljanja pravosuđem i sudske samouprave.

Istraživanjem su obuhvaćene sledeće zemlje: Švedska, Danska, Holandija, Francuska, Italija i Češka Republika. Pri izboru ovih zemalja uzeli smo u obzir raznolikost modela koji postoje u Evropi kada se radi o ustavnoj konfiguraciji koja se odnosi na javni nadzor nad odnosima između pravosuđa i političkih tela (Ministarstvo pravde ili Savet ministara kao celina).

Ovaj izbor između različitih zemalja će takođe olakšati upoređenje između modela koji se koriste za upravljanje sudovima i pravosuđem u različitim zemljama. U stvari, u Evropi postoje tri osnovna modela kada se radi o odnosima između pravosuđa, pravosudnih saveta ili sličnih agencija i političkih tela, i to: *severnoevropski model* (sa dalekosežnim ovlašćenjima nezavisnih pravosudnih saveta, takođe i u oblasti budžetiranja, logistike, kontrole, nadzora, imenovanja, disciplinskih mera, zapošljavanja itd. u oblasti pravosuđa), *južnoevropski model* (samo sa *savetodavnim* ovlašćenjima za imenovanje sudija/tužilaca i preuzimanje disciplinskih mera protiv sudija) i *jedinstveni model* kod kojeg nema posredničke institucije kao što je pravosudni savet, već je upravljanje pravosuđem povereno politički odgovornom vladinom telu. Primeri severnoevropskog modela mogu da se nađu u Švedskoj, a za godinu dana i u Danskoj i Irskoj. Italija i Francuska su primeri južnoevropskog modela, a Savezna republika Nemačka i Holandija – u vreme pisanja ovog izveštaja – su primeri jedinstvenog modela. Situacija u Holandiji je interesantna zbog toga što se trenutno razmatra tranzicija iz jedinstvenog modela u severnoevropski model. Irska i Danska su tek nedavno izvršile ovu tranziciju.

### *Upoređivani aspekti*

Uporedna studija ustavne i zakonodavne konfiguracije odnosa između nezavisnih pravosudnih saveta, ili sličnih agencija, pravosuđa i političkih tela fokusirana je na nekoliko pitanja, među kojima su:

1. postojeći ustavni sistem (sistem uprave, pozicija pravosuđa, istorijat odnosa između pravosuđa i vlade/status nezavisnosti pravosuđa);

2. ustavni i zakonodavni oblik odnosa između pravosuđa, političkih zvaničnika i (ako postoji takva institucija) pravosudnog saveta;

3. ovlašćenja pravosudnih saveta za *donošenje smernica* u sledećim oblastima:

javni odnosi

javne službe

pravosudna saradnja

personalna politika

politika imenovanja

istraživačka politika

savetovanje Ministarstva pravde

kvalitet praćenja rada;

4. Ovlašćenja pravosudnog saveta u oblasti *upravljanja*, kao što su:

prostorije i bezbednost

automatizacija

administrativna organizacija

javno informisanje;

5. ovlašćenja pravosudnog saveta u oblasti *budžetiranja i budžetskih postupaka* kao što su:

budžetska politika

raspodela resursa

troškovna politika.

Podaci za svaku od razmatranih zemalja biće analizirani i upoređeni na osnovu ove šeme (tamo gde je to relevantno). Kada je to moguće, pri analizi će se koristiti iskustva rada postojećih pravosudnih saveta.

## **Poglavlje 2. Modeli pravosudnih saveta u Evropskoj uniji**

### **2.1. Severnoevropski i južnoevropski model pravosudnih saveta**

Već smo istakli da je nekoliko zemalja članica Evropske unije – u cilju očuvanja nezavisnosti pravosuđa ili za potrebe efikasnog upravljanja administracijom pravosudnih organizacija – osnovalo nezavisne posredničke organizacije koje se nalaze između pravosudnih i političkih tela u vladi i parlamentu. U okviru ovih saveta koji postoje u Evropi može da se uvidi razlika između južnoevropskog modela, kod kojeg savet proizilazi iz ustava i samo ispunjava primarne funkcije u očuvanju nezavisnosti pravosuđa – u smislu davanja saveta u vezi imenovanja sudija i tužilaca ili obavljanja disciplinskih ovlašćenja u odnosu na sudije i tužioce, i severnoevropskog modela kod kojeg saveti osim svoje primarne funkcije, kao što je davanje saveta u vezi imenovanja i disciplinskih ovlašćenja, imaju dalekosežna ovlašćenja u oblasti administracije (nadzor



nad sudskom administracijom, brojem predmeta, brojem rešenih predmeta, promocija pravne jednoobraznosti, kvalitet rada itd.) i upravljanja sudovima (npr. prostorije za smeštaj sudova, automatizacija, zapošljavanje, obuka itd.) i, pored toga, igraju važnu ulogu u budžetiranju sudova (uključeni su u određivanje budžeta, distribuciju i dodeljivanje sredstava, nadzor i kontrolu troškova itd.).

## **2.2. Zemlje sa pravosudnim savetom prema južnoevropskom modelu**

Južnoevropski model pravosudnih saveta postoji u Francuskoj, Italiji, Španiji i Portugalu. U *Francuskoj* postoji Visoki sudski savet (*Conseil supérieur de la magistrature: CSM*) od 1946. godine. Predsednik Republike predsedava radom ovog Saveta. Pored njega u rad Saveta uključen je ministar pravde (zamenik predsedavajućeg), 12 članova iz redova zvaničnika pravosudnih organizacija i javnog tužilaštva koji se imenuju na period od četiri godine. Pored njih, jednog člana CSM-a bira *Conseil d'Etat* (Državni savet), jednog imenuje predsednik Republike, a jednog imenuje predsednik francuskog Parlamenta (*Assemblée nationale*). CSM ima ovlašćenja u domenu imenovanja sudija i tužilaca – sudije i tužioce imenuje šef države na preporuku Saveta – u oblasti disciplinskih pravosudnih postupaka i unapređivanja sudija i tužilaca.

U *Italiji* takođe postoji Visoki sudski savet (*Consiglio Superiore della Magistratura*). Ovaj Savet je blizak francuskom *Conseil Supérieur de la Magistrature* i njime takođe predsedava šef države. Čine ga prvi predsedavajući Vrhovnog apelacionog suda, javni tužilac pri ovom sudu, 20 članova koji se imenuju iz redova zvaničnika iz pravosudnih organizacija i 10 kvalifikovanih pravnika koje bira parlament. Ovlašćenja Saveta obuhvataju imenovanja, transfere i unapređivanje sudija i tužilaca, imenovanja drugih lica koja rade u redovnim sudovima i disciplinske pravosudne postupke u vezi sa sudijama i tužiocima.

U *Španiji* postoji Generalni pravosudni savet (*El Consejo General del Poder Judicial*) kojeg čine predsednik Vrhovnog suda (*Tribunal Supremo*) koji i predsedava radom Saveta i 20 članova koje na preporuku parlamenta bira šef države na period od pet godina. Od tih 20 članova, 12 dolazi iz redova zvaničnika u pravosuđu, a 8 iz redova advokata i drugih pravnika. Ovlašćenja Saveta obuhvataju imenovanja, unapređivanja i nadzor kroz inspekciju i disciplinske postupke.

Poslednji primer Visokog sudskog saveta prema južnoevropskom modelu dolazi iz *Portugalije*. Predsednik Vrhovnog suda predsedava *Conselho Superior da Magistratura*. Pored njega, Savet čini 16 redovnih članova, od kojih dvoje imenuje šef države, sedam bira parlament, a sedam članova su iz redova pravosuđa. Kao i u Španiji, tužiocima ne ulaze u sastav portugalskog Saveta. Ovlašćenja Saveta obuhvataju imenovanja, postavljanja/transfere i unapređivanje sudija.

### **2.3. Zemlje sa pravosudnim savetima prema severnoevropskom modelu**

Trenutno, Švedska, Irska i od nedavno Danska su primeri zemalja koje su usvojile pravosudni savet prema severnoevropskom modelu. Švedska je prva zemlja koja je usvojila pravosudni savet prema severnoevropskom modelu (*Dolmstolsverket*) koji postoji od 1975. godine. Ovaj pravosudni savet je osnovan kao nezavisno administrativno telo kojim rukovodi generalni direktor. On predsedava izvršnim odborom saveta koji čine četiri sudije (dva predsednika okružnih sudova i dva predsednika apelacionih sudova), dva člana parlamenta, pravnik i dva predstavnika sindikata. Ovlašćenja švedskog pravosudnog saveta obuhvataju administrativne zadatke u vezi sa izradom budžeta i raspodelom nacionalnog budžeta za pravosuđe između sudova, kao i rukovođeća ovlašćenja kao što su podrška sudovima, između ostalog, u oblasti personalnih poslova i obuke, smeštaja sudova, automatizacije i kompjuterizacije (sistemi za poslovnu administraciju, baze podataka sudskih predmeta i slično), administrativne organizacije, a odgovoran je i za računovodstvo kada se radi o trošenju sredstava. Pored toga, Savet pomaže i pri zapošljavanju i imenovanju<sup>1</sup> sudija.

Od nedavno (16. april 1998.)<sup>2</sup> i Irska je osnovala pravosudni savet (Sudska služba) koji je za sada privremen.<sup>3</sup> Savetom predsedava glavni izvršni službenik (imenovan 1. januara 1999.) a pored njega u sastav Saveta ulazi devet članova iz redova sudija iz irskih sudova, vrhovni tužilac, dva advokata, članovi iz redova administracije i pravnik koji rade u sudovima (činovnici, sudski beležnici itd.), javni/okružni tužioci, član koji zastupa interese klijenata sudova, član kojeg delegira sindikat i pravni ekspert. Savet ima različite zadatke i ovlašćenja u oblasti administracije i upravljanja sudovima, uključujući raspodelu budžeta, inspekciju i kontrolu trošenja budžetskih sredstava od strane sudova, pružanje opšte administrativne pomoći sudovima, pružanje podrške odeljenjima za sudije (uključujući i pomoćno osoblje), spoljni poslovi (između ostalog, informisanje javnosti), smeštaj sudova, obezbeđivanje neophodnih uslova za parničare, programi obuke, informisanje i obezbeđivanje podataka u vezi sa radom sudova, izrada godišnjih izveštaja i strateških planova rada i, generalno, savetovanje ministra pravde u vezi sa pitanjima pravosudnog postupka.

Danska je 26. juna 1998. godine, usvojila akt o pravosudnom savetu (*Lov om Domstolsstyrelsen*), kojim je uspostavljen nezavisan pravosudni savet inspirisan švedskim primerom. Pravosudnim savetom koji je počeo sa radom 1. jula 1999. godine predsedava direktor i odbor sastavljen od pet nezavisnih članova iz različitih sudova (Vrhovni sud, apelacioni i okružni sudovi), dva člana iz redova pravosudnog osoblja i dva iz pomoćnih odeljenja. Pored njih Savet čine i advokat i dva člana sa rukovodećim iskustvom. Direktor i Izvršni odbor nemaju nikakva ovlašćenja koja mogu da upražnjavaju nezavisno od Generalnog odbora Saveta. Savet, pored pružanja pomoći Savetu za imenovanja u pravosuđu (posebno telo) ima ovlašćenja u oblasti budžeta (između ostalog daje predlog budžeta ministru pravde i ima pravo, ako do toga dođe, da se direktno obrati parlamentu ako Savet utvrdi da su izdvojena sredstva nedovoljna). Pored toga, Savet je ovlašćen da izrađuje strateške planove rada za pravosudne postupke,

da raspoređuje sredstva sudovima, kontroliše trošenje sredstava, izrađuje godišnje izveštaje i finansijske izveštaje, a ima i generalnu nadležnost u oblasti upravljanja sudovima (smeštaj, obuka). Savet pored toga pruža pomoć i u vezi sa informisanjem i automatizacijom.

## **2.4. Primeri različitih modela: iskustva**

Kao što je već rečeno u poglavlju 1, ova studija se ne bavi svim zemljama EU koje su osnovale pravosudne savete. Detaljno su prikazana iskustva samo u Švedskoj, Francuskoj i Italiji. Danska i Irska su takođe detaljnije razmatrane, ali pošto su u njima pravosudni saveti tek nedavno osnovani, studijska putovanja i istraživanje njihovih iskustava ne bi pružili nove informacije. Počelo se sa razmatranjem dokumenata u savetima Danske i Irske.

## **Poglavlje 3. Švedska (*Domstolsverket*)**

### **3.1. Ustavni položaj pravosuđa u Švedskoj**

Nezavisnost švedskog pravosuđa je regulisana u poglavlju 11 švedskog Ustava (*Regeringsform 1975*). Nezavisnost sudija je indirektno garantovana na nivou individualnih sudija, posmatrano iz perspektive pravnog položaja,<sup>4</sup> i funkcionalno na nivou “pravosudnih funkcija” (organizacija i nezavisna administracija pravosuđa<sup>5</sup>). Sudije u Švedskoj su nezavisne u smislu da mogu da budu smenjeni samo u slučajevima navedenim u Ustavu i vlada ih postavlja za stalno.<sup>6</sup> Sudijska funkcija je nekompatibilna sa članstvom u parlamentu.<sup>7</sup> Član 2 poglavlja 11 švedskog Ustava zabranjuje vladinim organima i parlamentu da na bilo koji način određuju kako će sudovi da tumače zakon ili da postupaju u pojedinim slučajevima. Pored toga, Član 11(3) švedskog Ustava reguliše da rešavanje sporova među građanima isključivo vrše sudovi. Dalja indirektna garancija nezavisnosti leži u načinu na koji Ustav utvrđuje bazičnu strukturu pravosuđa i načine organizacije pravosuđa i zakona o proceduralnom postupku za zakonodavca. Ustavni položaj pravosuđa u Švedskoj ima na prvi pogled sličnost sa nezavisnim položajem pravosuđa u holandskom Ustavu. Ipak, ako se detaljnije razmotri, vidi se da se položaj švedskog pravosuđa veoma razlikuje od položaja holandskog pravosuđa u mnogim pitanjima. Ovo je uglavnom zbog različite švedske ustavne i administrativne tradicije koju karakteriše značajan stepen teritorijalne decentralizacije, ali i u mnogo većem stepenu nego u Holandiji, funkcionalna decentralizacija. Posebno, česta i dalekosežna dodela administrativnih ovlašćenja nezavisnim administrativnim telima (*ämbetsverk*) na centralnom nivou vlasti je karakteristika švedskog sistema.<sup>8</sup> Kao i pravosudni saveti, lokalne vlasti i svakako samostalna administrativna tela rade nezavisno od centralne vlade. U švedskom sistemu, izvršna i sudska vlast imaju mnogo toga zajedničkog tako da je često teško napraviti jasnu razliku između izvršne i pravosudne funkcije.<sup>9</sup> Ovo se ogleda u švedskom Ustavu na različite načine: na primer, pravosuđe i izvršna vlast (osim na centralnom nivou) su zajedno obrađeni u poglavlju 11, a u mnogim vidovima nezavisnost decentralizovanih administrativnih tela je postavljena na isti način kao i nezavisnost pravosudnog osoblja.<sup>10</sup>

### *Osnovna organizacija pravosuđa u Švedskoj*

U Švedskoj, sprovođenje postupaka u građanskim i krivičnim predmetima je dodeljeno redovnim sudovima. Sprovođenje postupaka u vezi sa administrativnim predmetima je dodeljeno posebno organizovanim administrativnim sudovima. I redovni i administrativni sudovi imaju dve instance, tj. i kod jednih i kod drugih postoji mogućnost podnošenja žalbe apelacionim sudovima i Vrhovnom sudu (kada se radi o administrativnom predmetu žalba se podnosi prvo administrativnom apelacionom sudu a zatim Vrhovnom sudu za administrativna pitanja). Građanskim ili krivičnim predmetima bavi se u prvoj instanci okružni sud (*Tingsrätten*). Švedska ima 96 okružnih sudova koji se razlikuju po svojoj veličini i kreću se od okružnih sudova sa samo jednim ili dvoje sudija pa do velikih okružnih sudova sa više desetina sudija i stotinama zaposlenih (na primer u Stokholmu). Za žalbe na odluke okružnih sudova nadležno je šest apelacionih sudova (*Hovrätter*). Pošto jedan od apelacionih sudova donese odluku, postoji mogućnost upućivanja predmeta Vrhovnom sudu (*Högsta domstolen*). Ipak, Švedska ima sistem koji omogućava da Vrhovni sud razmatra samo one predmete za koje on smatra da su važni za razvoj precedentnog prava.

Administrativni sistem koji ima svoju sopstvenu sudsku organizaciju od 1979. godine, ima istu strukturu za administrativne predmete. U prvoj instanci predmetima se bave administrativni okružni sudovi (jedan od 23 *Länsrätter*), dok su za žalbe nadležni administrativni apelacioni sudovi (4 *Kammarrätter*), dok je krajnja instanca administrativni Vrhovni sud (*Regeringsrätten*), koji ima pravo da odlučuje koje će predmete da razmatra.

### **3.2. Odgovornost ministra i javna kontrola u Švedskoj**

Zbog različite strukture švedskog sistema koji je zasnovan na sopstvenoj nerevolucionarnoj tradiciji, način na koji je oblikovana javna kontrola nad administracijom se takođe fundamentalno razlikuje od, između ostalih, holandskog ili češkog sistema. To ima važne posledice na ustavni položaj švedskog pravosuđa. Dok na primer holandski ustavni sistem koristi politički koncept odgovornosti ministra kao glavnog oslonca za javnu kontrolu nad administracijom, a kao rezultat toga, nad komponentama pravosudnog sistema, to je u slučaju Švedske manje očigledno. Švedska takođe koristi koncept političke odgovornosti ministra, u vidu generalne odgovornosti ministra u smislu da ministri mogu da budu odgovorni na osnovu funkcije koju obavljaju. Ipak, obim odgovornosti ministra u Švedskoj je fundamentalno različit od na primer Holandije. Stoga, kolektivna odgovornost vlade je pravilo, a individualna odgovornost izuzetak. Razlog za to je jednostavan: u Švedskoj, ministri ne mogu nezavisno da izvršavaju svoja ovlašćenja, već mogu da postupaju i budu odgovorni samo kolektivno kao vlada. Pored toga, postoji tradicija da ministri nisu odgovorni za aktivnosti nezavisnih administrativnih organa (u daljem tekstu "NAO"), ako su te aktivnosti van njihovih stvarnih ovlašćenja. Ako postoje problemi sa nezavisnim administrativnim organima, odgovornost ministra je ograničena na podnošenje informacija o NAO, imenovanje i smenu administracije ili direktora NAO, ili finansiranje i finansijsku odgovornost NAO. U Švedskoj, javna kontrola nad radom NAO se u većem delu ne zasniva na instrumentima odgovornosti ministra. Pre svega, postoji inspekcija od strane

sudova, koji mogu da vrše nadzor nad NAO nuđenjem pravne zaštite, tako da njihove aktivnosti budu u granicama zakona. Pored toga, prema švedskom Ustavu, NAO su obavezne da poštuju opšta uputstva i političke direktive koje donosi parlament na predlog vlade zajedno sa budžetom.<sup>11</sup> Nepoštovanje ovih opštih uputstava koja se donose zajedno sa budžetom može da ima različite, uglavnom finansijske, posledice. Pored toga, nadzor nad radom NAO može da se vrši kroz sastav i imenovanje izvršnih odbora NAO. Često se u odborima NAO nalaze poslanici u parlamentu kao i predstavnici sindikata i interesnih grupa koje imenuje vlada a na čijem su čelu generalni direktori. Dodatni vid nadzora je kroz propise koji se odnose na omogućavanje uvida javnosti u odluke vlade. U Švedskoj su ovi propisi dalekosežni, posebno kada se uporede sa Holandijom, i omogućavaju javnosti, a takođe i štampi, da detaljno prate rad NAO. Još jedan instrument nadzora nad aktivnostima NAO je postojanje parlamentarnog Ombudsmana koji vrši nadzor nad dostojanstvenim postupanjem sa građanima od strane vlade. Poslednji vid javne kontrole je “finansijska kontrola”. U Švedskoj skoro sve NAO podležu obavezni podnošenja godišnjih izveštaja ili finansijskih izveštaja. Zakon takođe predviđa da finansijsku kontrolu ovih izveštaja mora da izvrši ili Kancelarija generalnog revizora ili posebna komisija ili revizori koje odredi parlament. I izveštaj i finansijski izveštaj moraju da budu stavljeni na uvid javnosti.

Imajući ovo u vidu, ne iznenađuje što je Švedska izabrala da poveri upravljanje i veliki deo finansijske odgovornosti nezavisnom administrativnom organu, *Domstolsverket-u*, tj. švedskom pravosudnom savetu. Savet postupa kao posrednik između vlade i švedskih sudova i ima važnu ulogu u donošenju smernica i u upravljanju. U švedskom sistemu nije uobičajeno da se proziva vlada zbog obavljanja zadataka koji su u nadležnosti pravosudnog saveta. Generalno, pravosudni savet je odgovoran za obavljanje tih zadataka. Način na koji parlament, zajedno sa vladom, vrši nadzor nad upravljanjem pravosuđem svodi se na davanje opštih uputstava koja idu uz budžet. Generalno, ova uputstva se odnose na način na koji budžetski ciljevi treba da budu ostvareni, kao što su smernice koje treba primenjivati u cilju smanjenja broja nerešenih predmeta i neke druge ciljane brojke.

### **3.3. Švedski pravosudni savet (*Domstolsverket*): sastav i ovlašćenja**

U cilju budžetiranja i administrativne podrške pravosuđu, 1975. godine osnovano je namensko nezavisno administrativno telo (*Domstolsverket*). Ono je, između ostalog, zaduženo za raspodelu sudovima sredstava iz nacionalnog budžeta i ima ovlašćenja u oblasti upravljanja pravosuđem i pružanju podrške. Ovo telo se sastoji od sudija (6), poslanika u parlamentu (2), predstavnika sindikata (2) i generalnog direktora.<sup>12</sup> Svake godine administracija *Domstolsverket-a* odlučuje o raspodeli budžetskih sredstava koje je na raspolaganje pravosuđu stavio zakonodavac u skladu sa Zakonom o budžetu. Pored toga, administracija je uglavnom zadužena za usvajanje godišnjeg finansijskog izveštaja koji *Domstolsverket* mora da dostavi vladi u cilju njegove kontrole, u kojem je obrazloženo trošenje novca, kao i za pružanje saveta u vezi stvari koje pred administraciju podnese generalni direktor. Generalni direktor je odgovoran za odlučivanje u svim drugim stvarima koje se upućuju *Domstolsverket-u* na odlučivanje. Stoga je generalni direktor, uz pomoć direktora odeljenja, zadužen za donošenje odluka o

budžetu u konkretnim slučajevima i za sprovođenje obuke i pružanje podrške sudovima. Podrška koju *Domstolsverket* pruža različitim sudovima je izuzetno obimna. Na primer, *Domstolsverket* obezbeđuje različite finansijske usluge<sup>13</sup> sudovima, kao što je finansijska kontrola finansijskih izveštaja koje sudovi prave periodično,<sup>14</sup> ali i podrška u vezi sa platnom dokumentacijom sudova, automatizacijom i dostavljanjem centralnih baza podataka (takođe i centralnih pravnih baza podataka) i administrativnih sistema. *Domstolsverket* takođe pruža pomoć u zapošljavanju osoblja, vođenju personalne arhive i rukovođenja personalom.<sup>15</sup> U toku nekoliko poslednjih godina *Domstolsverket* je postao aktivniji u oblasti obuke. Pored pravnih kurseva i programa obuke, sada se organizuju kursevi iz veština. Na primer, 1998. godine po prvi put je organizovan kurs rukovođenja za izvršne sudije u okviru apelacionih i okružnih sudova. Pored toga, *Domstolsverket* između ostalog vodi računa o smeštaju i izgledu kancelarija i opremanju sudova<sup>16</sup> i daje finansijske pozajmice sudovima koji se suočavaju sa budžetskim deficitom. *Domstolsverket* igra uglavnom opštu i tehničku ulogu kada se radi o sudovima. Savet ima ograničena ovlašćenja kada se radi o pojedinačnim sudovima. Sudovi su, koristeći sistem integrisanog upravljanja, u velikoj meri autonomni u svojim rukovodećim poslovima i budžetskim pitanjima. Ipak, kao rezultat veličine određenih sudova, ova autonomija predstavlja veliki teret. Da bi se procenila uloga koju ima *Domstolsverket*, važno je ispitati kako je organizovano upravljanje i budžetiranje švedskih sudova.

#### *Upravljanje pravosuđem i administrativna podrška*

Švedski okružni i apelacioni sudovi (ali takođe i Vrhovni sud i drugi sudovi nadležni za administraciju pravde) imaju sistem integrisanog upravljanja u okviru kojeg su pojedinačni sudovi sami odgovorni za najveći deo finansiranja i upravljanja svojim organizacijama. Rukovodeća struktura sudova je regulisana pomoću posebnih uputstava za okružne (administrativne) sudove, apelacione (administrativne) sudove i Vrhovni (administrativni) sud. Osnovna organizacija svakog suda je ipak uspostavljena prema istom modelu. Za većinu sudova to je "kolegijum plenarne skupštine", što znači da je pravosudni skup ključna tačka organizacije. Ovo kolektivno telo ima samo jedno ovlašćenje, a to je godišnji izbor predsedništva suda. Ovo predsedništvo, čiji je član i predsednik suda, funkcioniše kao izvršni odbor i uglavnom je odgovoran za dva pitanja, određivanje interne raspodele sredstava, utvrđivanje kriterijuma za raspodelu posla i usvajanje godišnjeg izveštaja. Rukovodeći poslovi su povereni predsedavajućem/predsedniku suda, koji u odnosu na sudije obično postupa kao prvi među jednakima, ali kada se radi o pomoćnom osoblju on ima ovlašćenje da izdaje uputstva, čak i ovlašćenje da imenuje i smenjuje. Ovaj sistem integrisanog upravljanja, koji prema intervjuisanom sudiji, funkcioniše na zadovoljavajući način, a posebno promovise samoodgovornost za primarni proces, je usvojen pre osnivanja *Domstolsverket-a*. Švedska je usvojila ovaj sistem oko 1990. godine.

### *Raspodela budžetskih sredstava za pravosuđe*

U Švedskoj se finansiranje pravosuđa odvija na nekoliko nivoa. Pre svega, na osnovu odluke parlamenta izdvajaju se sredstva iz vladinog budžeta za *Domstolsverket*, koji posle toga raspodeljuje novac i prosleđuje ga pojedinim sudovima. Pri određivanju budžeta namenjenog pravosuđu, primenjuje se trogodišnji budžetski ciklus. U toku prve godine, 1. marta, *Domstolsverket* predstavlja predlog budžeta vladi, koja taj predlog podnosi parlamentu 20. septembra. Između 1. marta i 20. septembra vlada pregovara sa *Domstolsverket-om* o politici za narednu budžetsku godinu; utvrđuju se ciljevi za taj period i prevode u uputstva koja vlada daje *Domstolsverket-u* kada je budžet usvojen. Sa predlogom budžeta se izlazi 20. septembra, posle čega vlada i parlament debatuju o predlogu budžeta. Prirodno, korišćenje informacija iz godišnjih izveštaja *Domstolsverket-a* iz ranijih budžetskih godina ovde igra važnu ulogu. Posle toga parlament obično usvaja budžet u decembru. Kada je budžet usvojen, *Domstolsverket* vrši raspodelu budžeta i određuje budžet za pojedinačne sudove. Ovo se uvek dešava 1. januara. Pri obračunu budžeta *Domstolsverket* koristi postupak u četiri faze. Najpre se vrši distribucija na osnovu tipa suda, zatim distribucija na osnovu veličine suda, posle toga se uzima u obzir obim posla<sup>17</sup> i konačno se uzimaju u obzir posebne okolnosti da bi se videlo da li će biti potrebna dodatna sredstva. Ovaj nadopunjujući sistem, koji uglavnom favorizuje manje sudove, postao je toliko detaljan da postoji rizik da mnogi sudovi izgube iz vida kriterijume koji se koriste pri raspodeli. Sudovi su veoma kritični u ovom aspektu. Trenutno Kancelarija generalnog revizora razmatra mogućnost uvođenja jednostavnijeg i praktičnijeg sistema.

Budžet koji zakonodavac stavlja na raspolaganje *Domstolsverket-u* u decembru je ukupni iznos, što znači da pre nego što se stavi na raspolaganje *Domstolsverket-u* namena novca još uvek nije utvrđena. Sistem koji je korišćen pre 1989. godine, kada su određena sredstva bila namenska, je napušten.

### *Upravljanje i trošenje sredstava*

Korišćenje sredstava preko agencije poznate pod imenom *Domstolsverket* je već pomenuto u gornjem tekstu. Na nivou sudova, izvršni odbor kojeg obično predstavlja predsednik/predsedavajući (*lagman*) suda odlučuje o raspodeli budžeta. Izvršni odbor obično odlučuje o budžetu na godišnjem nivou, a predsedavajući/predsednik suda odlučuje o dnevnim izdvajanjima, troškovima i obrazloženjima kredita u okviru budžeta. Većina novca se troši na plate. Pošto vlada postavlja sudije koji se posle toga raspoređuju u pojedine sudove, predsednik/predsedavajući ne može samovoljno da odlučuje o korišćenju budžeta. Ipak, ponekad se dešava da se traži vanredna pomoć od sudija na praksi u cilju rešavanja zaostalih predmeta. Ova fleksibilnost u upravljanju budžetom je obično moguća. U slučaju nepredviđenih okolnosti, sudovi mogu da dobiju pozajmicu od *Domstolsverket-a* u iznosu od 3-5% od ukupnog budžeta. Mnogi sudovi upražnjavaju politiku vođenja rezervi. U principu, one ne moraju da budu isplaćene. Ove rezerve koje mogu slobodno da se troše se trenutno u mnogim sudovima povećavaju, pri čemu se obim posla i zaostali predmeti takođe povećavaju.



*Domstolsverket* pažljivo razmatra mogućnost upotrebe ovih rezervi na koristan način. *Domstolsverket* je 1997. godine izazvao pravu pometnju među sudovima kada je najavio da će oduzimati polovinu rezervi ako ih sudovi ne troše na adekvatan način.

#### *Finansijska odgovornost*

Finansijska odgovornost sudova se vrši uglavnom preko *Domstolsverket-a* koji pravi službene izveštaje. Ovo se dešava na poluautomatizovani način. Sudovi vode dokumentaciju o svojim prihodima i troškovima korišćenjem sistema kojim upravlja *Domstolsverket (Agresso)*. Ovaj sistem administrira prihode i rashode i svaka tri meseca štampaju se izveštaji. Pored finansijskog izveštaja, sudovi moraju da dostave *Domstolsverket-u* informacije o svom obimu posla i stopi rešavanja predmeta. Ovo se događa samo s vremena na vreme. Jednom godišnje šalje se pregled primljenih i obrađenih predmeta *Domstolsverket-u*. Sada *Agresso* omogućava da se uključe i dobijaju informacije o rukovođenju. Zbog toga što informacije sadrže više detalja i zato što vlada želi da joj se dostavljaju izveštaji, *Agresso* sadrži više informacija, a ne samo čisto finansijske podatke.

Izuzetan aspekt švedskog računovodstvenog sistema je da skoro ne postoje kazne. Ne postoje kazne za prekoračenje ili nepropisno korišćenje budžeta. Krivični postupak se pokreće samo u slučajevima prevare. Pored toga, "zlatne strune" budžeta vrše svoj posao a veliki naglasak je stavljen na konsultacije. Ipak, budžetska disciplina je jaka.

Privremeno prekoračenje godišnjeg budžeta koji je usvojio *Domstolsverket* ne pruža osnov za kompenzaciju: budžet mora da bude adekvatan, pri čemu do razlika može da dolazi samo s vremena na vreme. Prema sudovima, budžetski sistem ipak povećava sopstvenu odgovornost i fleksibilnost rukovodstava.

#### *Nadzor nad upravljanjem*

Sistem nadzora nad upravljanjem pojedinačnim sudovima u pravnom smislu jedva da postoji. Konsultacije i unapređivanje odgovarajuće odgovornosti i podrške su glavni usmeravajući instrumenti *Domstolsverket-a* kada se radi o sudovima. Ako stvari izmaknu kontroli, *Domstolsverket* može da povuče prenos budžetskih ovlašćenja za pojedinačni sud. U stvari, takvo povlačenje predstavlja ukidanje suda koji se nalazi pod nadzorom. Iako je *Domstolsverket* više puta pretio primenom ove mere, do sada je nikada nije sproveo u praksi.

Disciplinski efekat koji proizilazi iz izveštaja i sudske statistike vredan je pomena. Švedski sudovi, kao što je postalo očigledno u toku posete, ne vole da budu gori od drugih sudova. Upoređivanje između sudova koji imaju dobre rezultate i sudova koji imaju loše rezultate u godišnjem izveštaju ili u toku sastanaka ima, prema *Domstolsverket-u*, veoma moćan efekat.



### **3.4. Posredni zaključak, Švedska**

Utisak stečen u toku posete u 1997.<sup>18</sup> je da su Šveđani zadovoljni radom *Domstolsverket-a*, načinom finansiranja i sistemom integrisanog upravljanja na nivou sudova. Promocija samoodgovornosti sudova i fleksibilnost sistema su pomenuti kao važne prednosti sistema. Zadovoljstvo načinom na koji *Domstolsverket* obavlja svoju funkciju uglavnom se odnosi na način na koji Savet tumači svoje nadležnosti. Kao nezavistan administrativni organ koji je dobro informisan o sudovima, Savet je uspešan – prema predstavnicima iz različitih nivoa švedskog sudskog sistema – u rešavanju mnogih problema sa kojima se sudovi suočavaju. Takođe i u oblasti raspodele budžeta postoji zadovoljstvo (u poređenju sa alternativom koja je ranije postojala u Švedskoj direktne dodele sredstava od strane Ministarstva pravde), iako određeni broj intervjuisanih predstavnika sudova smatra da su kriterijumi koje koristi *Domstolsverket* za izdvajanje sredstava i osnov za njihovu raspodelu nejasni. Sistem jednakih bonusa koje sudovi mogu da dobiju u vanrednim okolnostima je mnogo kritikovan od strane sudova, pre svega od strane sudova koji teško mogu da imaju vanredne okolnosti.<sup>19</sup> Pored toga, neki upravnici sudova smatraju da *Domstolsverket* vodi opreznu politiku: *Domstolsverket* ne preuzima lako mere ili postupke protiv sudova koji ne rade dobro. Postoji duboko poštovanje za autonomiju sudova. “Upravljanje kroz dijalog” je početak i kraj svega za *Domstolsverket*. Zadovoljstvo Šveđana radom *Domstolsverket-a* već je postalo očigledno i po drugom pitanju. Planovi iz 1993. godine liberalno-konzervativne vlade za ukidanje *Domstolsverket-a* naišli su na snažno protivljenje među sudijama u Švedskoj, koji su smatrali da bi time njihova nezavisnost bila u značajnoj meri narušena. Plan o ukidanju je povučen zbog široko rasprostranjenog otpora prema njemu.

### **3.5. Uporedni pregled zadataka i ovlašćenja švedskog *Domstolsverket-a***

#### *I. Ovlašćenja u oblasti donošenja politike:*

spoljni poslovi  
obebeđivanje javnih finansijskih usluga  
sudska saradnja  
rukovođenje personalom  
politika izbora  
politika istraživanja  
savetovanje Ministarstva pravde  
politika kvaliteta

#### *II. Rukovodeća ovlašćenja:*

smeštaj i bezbednost  
automatizacija  
administrativna organizacija  
obebeđivanje administrativnih informacija

### *III. Budžetski postupak:*

budžetska politika  
raspodela sredstava  
odgovornost za trošenje sredstava

### *IV. Ostala ovlašćenja:*

korektivna ovlašćenja/disciplina  
(ovlašćenje da se predlažu kandidati za) imenovanja na funkcije u pravosuđu  
unapređivanje i postavljanje sudija

## **Poglavlje 4. Irska (Sudska služba)**

### **4.1. Ustavni položaj pravosuđa u Irskoj**

Položaj pravosuđa u Irskoj je u velikoj meri pod uticajem britanskog načina vođenja sudskih postupaka i pravosudne organizacije, kao što je organizacija koja je postojala mnogo pre postojanja nezavisne Irske Republike i irskog Ustava iz 1922. godine. Putem Pravosudnog akta iz 1924. godine, usvojen je osnov britanske organizacije pravosuđa, onakav kakav je bio pre 1922. godine, s tom razlikom da u irskom slučaju ministar pravde, a ne kao kod Britanaca Lord kancelar, ima najvišu odgovornost za rukovođenje pravosudnim sistemom. Ova organizacija pravosuđa, u velikoj meri, nije bila zasnovana na preciznoj analizi potpuno nove situacije, već na težnji za kontinuitetom sudskog postupka. Prema Denham grupi, komitetu koji je davao savete o postepenoj reviziji organizacije pravosuđa u Irskoj od 1995. godine, to je dovelo do osnovne mane u sistemu, posebno u upravljanju pravosudnom organizacijom.<sup>20</sup> Prema Denham grupi, o ovome nije razmišljano na adekvatan način još od početka u 1922. godini. Od sredine 1970-tih, ovaj nedostatak je doveo do povećanja problema u pravosudnim postupcima, pošto je sistem sa konstantnim porastom broja predmeta postao suviše skup, suviše složen i suviše spor.<sup>21</sup> Takođe nezavisan položaj pravosuđa nije imao koristi od samo delimično nove strukture organizacije pravosuđa u 1924. godini. Dok je Lord kancelar, lice sa najvišim ovlašćenjima odgovorno za upravljanje i finansiranje sudova u britanskom sistemu i sam sudija, i kao takav igra ulogu u donošenju politike vlade i u procesu usvajanja zakonodavstva, ministar pravde ne obavlja funkciju sudije već je angažovan politički i u skladu sa vladinom administracijom i zakonodavstvom. Za Denham grupu ovo nije samo gubitak kada se radi o nezavisnom položaju pravosuđa, već takođe umanjuje mogućnost davanja pravosuđu više individualne odgovornosti u vezi sa sopstvenim upravljanjem, čime bi se omogućio njegov efikasniji, a time i jeftiniji rad.

#### **Napomena**

U Članu <sup>22</sup> 35 (2) irskog Ustava, garantovana je nezavisnost pravosuđa, i iz perspektive pravnog položaja i funkcionalno na nivou sudija pojedinaca. Irske sudije imenuje predsednik Republike na neodređeni period, a postupak smenjivanja sa čvrstim garancijama primenjuje se na sudije – posebno na sudije Vrhovnog suda i višeg suda. Pravni položaj pravosuđa je takođe regulisan odredbom Dela 5 Člana 35. Ustava, koja kaže da plate sudija ne mogu da budu smanjene u periodu obavljanja sudijske funkcije. Član 35 (2) irskog

Ustava pruža funkcionalnu garanciju nezavisnosti tako što propisuje da su sudije nezavisne u obavljanju svoje sudijske funkcije i da pored toga, oni moraju da se pridržavaju jedino Ustava i zakona. Irski Ustav ne sadrži garancije kao takve za nezavisan rad sudova ili pravosudne organizacije kao celine iako Član 6, deo 2 irskog Ustava propisuje da zakonodavna, izvršna i sudska ovlašćenja mogu da obavljaju samo organi koji su prema Ustavu ovlašćeni za tu svrhu.

#### *Oganizacija pravosuđa u Irskoj*

“Redovni” sudovi u Irskoj Republici, tj. sudovi odgovorni za vođenje građanskih i krivičnih postupaka, imaju dva nivoa: prvi nivo čine *prvostepeni sudovi*, dok drugi nivo čine *apelacioni sudovi*. Nivo sudova prve instance čine *viši sud* i *sudovi sa lokalnom ili ograničenom nadležnošću* (posle toga *područni sud* i *okružni sud*). Okružni sud je *jedan* sud kojeg čine predsednik i 39 sudija. Okružni sud je ovlašćen da presuđuje za manja krivična dela i za građanske predmete (do 25000 funti). Okružni sud vodi postupak bez porote. U nekim slučajevima okružni sud takođe presuđuje u predmetima u kojima postoji pravo na prisustvo porote. Ovo je moguće ako okrivljeni ili direktor javnog tužilaštva na to nemaju primedbi. Područni sudovi su ovlašćeni da presuđuju za krivična dela u postupku koji predviđa prisustvo porote. Stoga, oni se bave uglavnom “običnim” krivičnim delima, odnosno drugim rečima delima koja ne spadaju u teška krivična dela, takozvanim “kažnjivim delima”. Područni sud čine predsednik i 15 sudija. Područni sud bavi se krivičnim predmetima koji dolaze iz okružnog suda u žalbenom postupku kao poslednja instanca. Dalje, područni sud je nadležan u građanskom postupku kao prvostepeni sud za predmete koje je zakon propisao kao takve i ovlašćen je da razmatra odluke okružnog suda donete u građanskom postupku kao apelacioni sud.

Viši sud ima generalnu nadležnost u krivičnim i građanskim predmetima. Viši sud čine predsednik i 15 redovnih sudija. Na osnovu funkcije koju obavlja, vrhovni sudija i predsednik područnog suda učestvuju u radu višeg suda. U građanskim predmetima viši sud je ovlašćen kao apelacioni sud za presude područnog suda. U krivičnim predmetima viši sud se obično smatra centralnim krivičnim sudom. Centralni krivični sud je ovlašćen da presuđuje u pravnim pitanjima koja mu na presuđivanje upućuje okružni sud. Pored toga, centralni krivični sud može da sudi teška krivična dela za koja je potrebno prisustvo porote. Za neka izuzetna krivična dela - dela protiv države – ovlašćen je specijalni krivični sud.<sup>23</sup> Ovaj specijalni sud čine troje sudija pri čemu ne postoji mogućnost vođenja postupka sa porotom. Žalbe na presude okružnog, područnog ili višeg suda su u nadležnosti krivičnog apelacionog suda. Kao najviša instanca, postoji kasacioni sud, tj. Vrhovni sud kojem se upućuju žalbe na presude višeg suda i presude drugih sudova za koje je zakon to propisao. Najviše pravosudno telo u Irskoj čini vrhovni sudija, najmanje četiri sudija i predsednik višeg suda.

U Irskoj presuđivanje u administrativnim predmetima se uglavnom vrši u okviru sistema redovnih krivičnih i građanskih sudova. Ne postoje specijalni administrativni sudovi već postoji mogućnost za specijalni postupak u okviru pravnog postupka u kojem je jedna strana vlada, ili u kojem građanin traži pravnu zaštitu od postupka vlade. Svakako za potrebe sporova u kojima učestvuje vlada, postoje specijalni *tribunali* koji u

prvostepenom postupku razmatraju primedbe na postupak vlade. Stoga, to se tiče predmeta u kojima učestvuju komesari za žalbe na porez na prihod, službenici za žalbe u odeljenju za socijalna pitanja, odbor za planiranje (za žalbene predmete u oblasti planiranja životne sredine) itd.<sup>24</sup>

#### **4.2. Odgovornost ministra i javna kontrola nad pravosudnim postupcima u Irskoj**

Do nedavno odgovornost za upravljanje i finansiranje pravosudnih postupaka u irskom sistemu bila je dodeljena ministru pravde. U Irskoj, ministri su kolektivno i individualno odgovorni irskom parlamentu (*Dáil Éireann*) za rad svojih ministarstava.<sup>25</sup> U Irskoj je na snazi sistem generalne ministarske odgovornosti u smislu da ministar može da bude prozvan zbog stvari koje generalno spadaju pod njegovu političku odgovornost. Ipak, irski Ustav ne spominje odgovornost ministra pred irskim Senatom (*Seanad Éireann*): u praksi članovi vlade su individualno i kolektivno odgovorni Senatu.<sup>26</sup>

Denham grupa je 1996. godine zaključila da način na koji su upravljanje i finansiranje pravosuđa tumačeni izazvao više fundamentalnih problema. Denham grupa je utvrdila da je postojeći sistem upravljanja u kojem je ministar pravde bio potpuno odgovoran za upravljanje pravosuđem, neefikasan. Prema toj grupi, nije postojala jasna struktura rukovođenja i odgovornosti. Postojeći sistem bio je fragmentiran, sa nekoordinisanim rukovodstvom i finansijskim sistemom i teško da je pružao mogućnost sudovima da upražnjavaju sopstvenu odgovornost kada se radi o njihovom operativnom rukovođenju. Pored toga, prema Denham grupi, nisu postojali standardi kvaliteta za procenu rada sudija i sudova, loše su korišćene nove informacione tehnologije, bilo je malo interesa za savetovanje i obuku sudija i pomoćnog osoblja i malo se brinulo o lošem smeštaju, a pravosudna organizacija nije imala dovoljno informacija i podataka o svom radu koji su potrebni, na primer, za podnošenje izveštaja o odvijanju poslova, obimu posla i novim predmetima. Po mišljenju grupe, iako ne i najmanje bitno, sudovi su suviše malo razmišljali o parničarima (informisanje, žalbe itd.).<sup>27</sup> Ono što je jasno uočljivo u ovoj analizi problema je da stvari u vezi kojih su problemi identifikovani u velikoj meri odgovaraju rukovodećim zadacima i ovlašćenjima koje obavlja švedski *Domstolsverket* kada se radi o švedskim sudovima. U svakom slučaju, ne iznenađuje da je 1996. godine Denham grupa preporučila osnivanje Sudske službe u Irskoj koja bi bila zasnovana na švedskom modelu. Ovaj Savet je posle još tri kruga konsultacija i studija koje je uradila Denham grupa osnovan 1998. godine. Značajan broj rukovodećih i finansijskih ovlašćenja koja su bila pod nadležnošću ministra pravde prenet je irskoj Sudskoj službi.<sup>28</sup> To prvenstveno znači da ministar nije više odgovoran za svakodnevno i operativno rukovođenje irskim sudovima. Ipak, kada se radi o glavnim aspektima rukovođenja i finansiranja – u smislu stvaranja adekvatnih uslova i sredstava za omogućavanje efikasnog rukovođenja sudovima – ministar pravde ostaje odgovoran irskom parlamentu. Ova odgovornost se posebno odnosi na budžet, obrazloženje budžeta i dostavljanje informacija. Da bi se konkretizovala ova odgovornost ministra, novi irski sistem predviđa obavezu podnošenja izveštaja i informacija od strane Sudske službe ministru pravde.<sup>29</sup> U ime Sudske službe, predsedavajući (glavni izvršni službenik) vodi računa o tom informisanju. Pored toga, na zahtev parlamentarnih odbora, predsedavajući Sudske službe mora da pruži informacije o pitanju rukovođenja sudovima, iako on ne vrši kontrolu na

koji način se donose odluke u sudovima. Obrazlaganje u vezi sa trošenjem budžetskih sredstava pred Kancelarijom generalnog revizora i parlamenta vrši se u prvom stepenu u prostorijama same Sudske službe, iako je ta odgovornost podeljena sa ministrom pravde koji je glavno lice koje je odgovorno za budžetsku politiku.<sup>30</sup> Kako će se podela odgovornosti razvijati u praksi još uvek je nejasno pošto Sudska služba postoji kratko vreme. Zaista, vredno je pažnje da je, za Denham grupu, Sudska služba sama politički odgovorna za upravljanje finansijama i administraciju sudova.<sup>31</sup> Da li će ovaj kurs biti zadržan je pod znakom pitanja, posebno ako dođe do politički osetljivih incidenata koji se tiču finansijskog upravljanja i administracije sudova. Linija političke odgovornosti ministra pred parlamentom ima različitu dinamiku u odnosu na mnogo sporiju i indirektniju liniju odgovornosti koju Sudska služba ima pred parlamentom. U okviru budžetskog ciklusa, vlada može preko ministra pravde da donese političke ciljeve i da sprovede politiku u odnosu na pravosuđe i postupke pred sudovima. U tom cilju, planovi vlade i strateški trogodišnji planovi koje Sudske službe moraju da urade u skladu sa zakonom, moraju međusobno da budu prilagođeni.<sup>32</sup> U međuvremenu, vlada ili ministar ima mogućnost formulisanja politike u vezi sa sudskim postupcima i njenog sprovođenja kroz administraciju Sudske službe. U skladu sa Aktom o Sudskoj službi iz 1998. godine, izvršni organ Saveta pri obavljanju zadataka i izvršavanju ovlašćenja je obavezan da uzme u obzir politiku vlade ili nekog od njenih ministarstava.<sup>33</sup>

#### **4.3. Irski pravosudni savet (Sudska služba): sastav i ovlašćenja**

Sudsku službu u Irskoj za sada čine administracija (Odbor), predsedavajući (glavni izvršni službenik)<sup>34</sup> i sudsko osoblje. Iako prema zakonu nema dalje podele Sudske službe, ipak postoji pet odseka unutar organizacije.<sup>35</sup> Ovlašćenja Sudske službe, za sve namere i svrhe, su u nadležnosti Odbora. Glavni izvršni službenik postupa kao izvršni organ Odbora čiji je on službeno član, ali on ima i neka nezavisna ovlašćenja u oblasti izveštavanja, budžetskog obrazloženja i dostavljanja informacija (posebno u oblasti dostavljanja obrazloženja i informacija van organizacije). Stoga, glavni izvršni službenik je taj koji može da bude pozvan od strane parlamentarnog odbora u cilju davanja odgovora o pokazateljima efikasnosti pravosudne organizacije ili o politici same Sudske službe. Pored toga, glavni izvršni službenik je odgovoran za svakodnevno upravljanje Sudskom službom i kao takav je odgovoran za finansijsko upravljanje Odborom i osobljem.

Sudska služba ima prošireni odbor direktora i čine ga devet članova koji dolaze iz redova različitih zvaničnika sudova u Irskoj, vrhovni tužilac – zvanično glavni izvršni službenik – dva advokata, član koji predstavlja pomoćno sudsko osoblje, javni tužilac/okružni tužilac, član koji zastupa interese sudske klijentele, član kojeg delegiraju sindikati i pravni ekspert. Visoko na spisku predloga Denham grupe je predlog da većinu članova odbora čine sudije. Kroz detaljnu organizaciju popunjavanja upražnjenih mesta, zakon obezbeđuje da ova sudska većina bude održavana u slučaju da članovi odbora nisu više u stanju da obavljaju tu funkciju u izvršnom organu Saveta.<sup>36</sup> Osim toga, pri osnivanju odbora koncept zastupljenosti sudija je bio od opšte važnosti. Predlozi Denham grupe koji se odnose na sastav su u potpunosti uneti u zakon. Ovo je više nego iznenađujuće

pošto izveštaji Denham grupe ne sadrže nikakvo detaljno suštinsko obrazloženje u vezi sa sastavom Odbora.

Odbor je odgovoran za opštu politiku Sudske službe i nadzor nad primenom te politike od strane glavnog izvršnog službenika.<sup>37</sup> Odbor direktora mora da obezbedi da Sudska služba ostvari osnovne zadatke. Ovi zadaci leže u oblasti administracije i upravljanja sudovima, osnivanja ili stavljanja na raspolaganje kapaciteta i službi za sudije (pružanje informacija, obuka itd.), pružanja informacija javnosti o tome kako funkcioniše administracija pravde u Irskoj, organizacije smeštaja pravosudne organizacije i vođenja računa o kapacitetima za klijente u pravosuđu.<sup>38</sup> Da bi se ostvarila ova ovlašćenja, Odbor je ovlašćen da nabavlja nekretnine, da stupa u ugovore i aranžmane, da organizuje obuku i obrazovanje osoblja, organizuje konsultacije sa korisnicima sudova, preporučuje ministru odgovarajuću visinu sudskih taksi i naknada, daje predloge ministru u vezi raspodele nadležnosti i posla među sudovima i u vezi pitanja koja se tiču postupka, pruža usluge drugim telima koja podležu tim uslovima, uključujući uplatu taksi, i ako to smatra odgovarajućim, angažuje (uz saglasnost ministra) konsultante i savetnike u vezi sa radom sudova i određivanja lokacije sudova. Pored toga, Sudske službe imaju neka finansijska ovlašćenja (uključujući bankovni račun).<sup>39</sup>

Pored ovih zadataka i ovlašćenja, Odbor ima ulogu u planiranju, budžetiranju i finansijskoj odgovornosti. Shodno tome, Odbor mora da podnosi godišnji izveštaj koji sadrži politiku i finansijsko obrazloženje. Taj godišnji izveštaj uz završni račun podnosi se preko ministra pravde parlamentu.<sup>40</sup> Svake tri godine Odbor je obavezan da pravi strateški trogodišnji plan. U tom planu moraju da budu izneti centralni ciljevi i politika administracije pravde. Izveštaj mora da uzme u obzir želje ministra pravde u vezi sa politikom.<sup>41</sup> Pored ciljnih pokazatelja u skladu sa namerom koju je Denham grupa imala sa tim, taj plan daje uvid u kvalitet administracije pravde za naredne godine.

Pri obavljanju svojih rukovodećih ovlašćenja Sudske službe rade u tesnoj saradnji sa beležnicima različitih irskih sudova.

Irski sistem sudske organizacije potiče iz organizacione jednoobraznosti različitih vrsta sudova. Na primer, područni sud je u suštini jedna organizacija. To je dovelo do toga da Sudska služba primenjuje u izvesnoj meri centralno upravljanje finansijama i opštom administracijom sudova. Pošto su svi zvaničnici Ministarstva pravde koji su ranije bili zaduženi za upravljanje sudovima (Sudski odsek) u okviru odeljenja prešli u Sudsku službu od 1999. godine, kompjuterizacija je u potpunosti regulisana kroz Odeljenje (finansijska administracija i registracija parnica), a finansijska kontrola sudova je direktno u rukama računovođa koji rade u Sudskoj službi, dok se upravljanje ljudskim resursima za sve sudove vrši u samoj Sudskoj službi, a zapošljavanje, organizacija i održavanje zgrada u potpunosti vrši Sudska služba. Ministarstvo pravde, što je bio slučaj pre 1998. godine, isplaćuje plate, što se primenjuje na sve delove pravosudne organizacije. Sudske pomoćne službe<sup>42</sup> zadržale su veći deo suštinskih rukovodećih ovlašćenja (pravosudni poslovi),<sup>43</sup> kao što su prijem predmeta, kontrola sudskih naknada, instrukcije, dodeljivanje zadataka, ažuriranje spiska razloga, praćenje vremena obrade, uručivanje presuda i kazni itd. Pri obavljanju ovih ovlašćenja, ovi javni službenici su podređeni predsedniku suda kojem pripadaju.

Sudska služba nema ovlašćenje da imenuje sudije ili sudsko osoblje,<sup>44</sup> niti je uključena u



preduzimanje disciplinskih mera. Ipak, preko podrške Uprave za ljudske resurse Sudske službe, posvećuje se pažnja razvoju karijere sudija i sudskog osoblja.

Irska Sudska služba ima mnoga ovlašćenja koja kao rezultat centralizovanog načina njihovog izvršavanja mogu lako da utiču na rad sudova. Na primer, ako se način na koji se predmeti arhiviraju menja na centralnom nivou, tada i sudski beležnici verovatno moraju da rade na drugačiji način, moraju da planiraju i dodeljuju sudske predmete na različit način itd.

Kao posledica toga, upravljanje i suštinska pravosudna ovlašćenja brzo se usklađuju.

Član 9. Akta o Sudskoj službi iz 1998. godine proverava napredak tih postupaka: zadaci i ovlašćenja Sudske službe ne mogu da spreče niti da utiču na nezavisno izvršavanje sudskih ovlašćenja od strane sudova.

#### *Ciljevi Sudske službe*

Osnivanjem nove Sudske službe 1998. godine, formulisano je više ciljeva, koji postoje i u Holandiji. Prema Denham grupi, Sudska služba može da poboljša pristup sudovima i efikasnost sudskog procesa, spreči nepotrebna odlaganja u obradi predmeta, usmeri organizaciju sudova i obezbedi neometano finansijsko i administrativno upravljanje i upravljanje ljudskim resursima. Pored toga, Sudska služba olakšava formulaciju i ostvarivanje jasno koordinisanih ciljeva sudske organizacije pri čemu postoji veća jasnoća u vezi raspodele odgovornosti i ovlašćenja.<sup>45</sup> Treba reći da su u poređenju sa holandskim planovima, ovi ciljevi konkretno fokusirani na finansijsku i administrativnu stranu rada sudova. Praktično ne postoje nikakva očekivanja o bilo kom doprinosu poboljšanju kvaliteta administracije pravde kroz bolje upravljanje i bolju organizaciju, osim kroz smanjenje odlaganja i poboljšanja pristupa sudovima. Takođe, promocija sudske nezavisnosti kroz osnivanje Sudske službe primetno nedostaje na spisku ciljeva.

#### **4.4. Posredni zaključci, Irska**

Jedna od najupečatljivijih karakteristika irske Sudske službe su detaljna pravila koja regulišu njenu organizaciju. Zadaci i ovlašćenja Sudske službe su precizno izneti u Aktu o Sudskoj službi, a u svetlu odgovornosti koje ministar pravde još uvek ima za administraciju pravde, to može da bude smatrano prednošću. Sve u svemu, ministar ne može više da bude smatran odgovornim za izvršavanje zadataka i ovlašćenja Sudske službe. Pitanje je ipak, da li ova jasnoća predstavlja dimnu zavesu, imajući u vidu stalnu odgovornost koju ministar pravde i dalje ima za obezbeđivanje sredstava koji su potrebni za administraciju pravde. Pored toga, iako je politička odgovornost za finansijsko upravljanje i administraciju sudova sada poverena Sudskoj službi, to ipak ne znači da ministar pravde ne može više da bude odgovoran za ovu oblast. Kada dođe do incidenta, generalna politička odgovornost ministra pravde će i dalje igrati ulogu. Dinamika odnosa u vezi odgovornosti između parlamenta i Sudske službe razlikuje se od odnosa između ministra i parlamenta. Istina je da irsko rešenje predstavlja selektivnu i vernu imitaciju švedske organizacije preko *Domstolsverket-a*, ali način na koji je definisana odgovornost ministra u Švedskoj u vezi sa odgovornošću *Domstolsverket-a* (švedskom Parlamentu podnosi se obrazloženje u vezi sa finansijskim upravljanjem i administracijom sudova) u stvarnosti se razlikuje. Kontekst javne kontrole u Švedskoj je potpuno različit od onog u

Irskoj. Pre svega, na osnovu švedske tradicije da se prepusti sprovođenje i upravljanje u velikoj meri nezavisnim administrativnim organima, razvijen je sistem u kojem kontrola izvršavanja ovih zadataka i ovlašćenja nije u većoj meri organizovana kroz kontrolu politički odgovornih administratora, već na drugi način, npr. preko Ombudsmana, sastava odbora, javnosti rada, spoljašnjih oblika odgovornosti kroz podnošenje izveštaja, itd. Na osnovu toga razvijen je sistem u kojem je relativno lako pozvati administratora u nezavisnom administrativnom telu na odgovornost. To s vremena na vreme dovodi do odlaska administratora. Takav sistem ne postoji u zemlji kao što je Irska pošto je javna kontrola nad mnogim oblicima uprave u velikoj meri organizovana – sve do nedavno – preko politički odgovornih administratora. To znači da usvajanje švedskog sistema ipak ne garantuje da će automatski biti prihvaćeni povoljni efekti švedskog sistema. U Irskoj, kao i u Holandiji, osnivanje Sudske službe je deo kombinovane operacije pomoću koje se razmatra više aspekata rada sudske organizacije. Osim toga, u Irskoj je fokus prvenstveno na organizaciji finansijskog i administrativnog upravljanja sudovima. Baš u toj oblasti došlo je do ozbiljnih problema iz kojih su proizašla direktna rešenja. Mnogo manje pažnje posvećeno je indirektnijim ciljevima kao što su povećanje nezavisnosti pravosuđa ili poboljšanje kvaliteta sudova. Mogući razlog za ovo je to što je nezavisnost sudija i kvalitet sudskog sistema mnogo manje predmet debate u zemlji sa tradicijom običajnog prava, kao što je slučaj sa Irskom, nego što je to slučaj u kontinentalnim pravnim sistemima.

Irska Sudska služba ima veoma širok sastav predstavnika na rukovodećem nivou. Razlog za to ne dolazi direktno iz dokumenata, već izgleda da je ideja da odbor zastupa najvažnije ciljne grupe bila od presudne važnosti. Takva široka uprava uzrokuje da je skoro neophodno da postoji generalni menadžer koji će se baviti svakodnevnim rutinskim poslovima i predstavljati službu. S toga, menadžer (glavni izvršni službenik) vodi računa o svakodnevnom upravljanju, a takođe i predsedava Sudskom službom u Irskoj, baš kao što je i slučaj u Švedskoj.

#### **4.5. Uporedni pregled zadataka i ovlašćenja irskih Sudskih službi**

##### *I. Ovlašćenja u oblasti donošenja politike:*

spoljni poslovi  
javne službe  
sudska saradnja  
rukovođenje personalom  
politika izbora  
politika istraživanja  
savetovanje Ministarstva pravde  
politika kvaliteta

##### *II. Rukovodeća ovlašćenja:*

smeštaj i bezbednost  
automatizacija  
administrativna organizacija



obezbeđivanje administrativnih informacija

*III. Budžetski postupak:*

budžetska politika

raspodela sredstava

odgovornost za trošenje sredstava

*IV. Ostala ovlašćenja:*

korektivna ovlašćenja/disciplina

(ovlašćenje da se predlažu kandidati za) imenovanja sudija

unapređivanje i postavljanje sudija

edukacija i obuka

**Poglavlje 5. Danska (*Domstolsstyrelsen*)<sup>46</sup>**

**5.1. Ustavni položaj pravosuđa u Danskoj**

Član 64.<sup>47</sup> danskog Ustava garantuje funkcionalnu nezavisnost redovnih sudova propisujući da su pri obavljanju svojih pravosudnih funkcija, sudije obavezne jedino da se pridržavaju zakona. Isti Član 64. takođe garantuje nezavisnost u smislu pravnog položaja sudova kroz obezbeđivanje uslova prema kojima sudije mogu da budu smenjene sa funkcije samo odlukom suda i da mogu da budu premešteni protiv svoje volje samo u okviru sudske reorganizacije. Pored toga, mandat sudija se završava kada sudija stekne uslov za penziju (70 godina).

Ova zaštita se ne primenjuje na '*konstituerede dommere*', sudije koje povremeno obavljaju sudijsku funkciju i koji obavljaju i neku drugu dužnost.<sup>48</sup> Garancija nezavisnosti na nivou pravosudne organizacije data je u Članu 3. u vezi sa Članom 61. danskog Ustava. On predviđa da ovlašćenje za administraciju pravde imaju sudovi i da pravosuđe i izvršna vlast moraju da budu razdvojeni. To ne daje prave garancije u smislu zahteva: to je više, kao što Gilhuis primećuje, opšti politički princip.<sup>49</sup> Ustavne odredbe koje se tiču razdvajanja izvršne i sudske vlasti nisu sprečile razvoj specijalnih sudova pored redovnog sudske sistema. Pored toga, dešava se i da su sudska ovlašćenja dodeljena administrativnim organima, čak i na najvišoj instanci, pri čemu u tim slučajevima *Højesteret* (Vrhovni sud) nije nadležan. Ova praksa se ne smatra neustavnom.<sup>50</sup>

*Organizacija pravosuđa u Danskoj*

Sistem redovnih sudova u Danskoj obuhvata 84 '*byretter-a*' (prvostepeni sudovi koji mogu da se uporede sa holandskim kantonalnim sudovima ili magistratima ili lokalnim sudovima u drugim zemljama), dva apelaciona suda '*landsretter*' (koji mogu da se uporede sa holandskim apelacionim sudovima) i jedan kasacioni sud '*Højesteret*' (Vrhovni sud). Najveći *byretter* je sud u Kopenhagenu (predsednik i 421 sudija); postoji 48 *byretter-a* koji imaju samo jednog sudiju.

Nadležnost za presuđivanje u krivičnim i građanskim predmetima je poverena redovnim sudovima. Član 65. danskog Ustava predviđa da u krivičnim predmetima članovi porote učestvuju u razmatranjima koja vodi sud.

Pored toga danska pravosudna organizacija sadrži i drugi vid specijalnih sudova koje čine *sø-og handelsret* (pomorsko i komercijalno pravo), *søretter* (pomorski sudovi), *handelsretter* (komercijalni sudovi), specijalni *Særlinge Klageret* (apelacioni sud, koji je nadležan da presuđuje u disciplinskim predmetima koji se vode protiv sudija), *forvaltingsdomstole* (administrativni sudovi), *boligretter* (sudovi specijalizovani za sporove u vezi sa rentiranjem i lizingom), sudove specijalizovane za eksproprijaciju nekretnina, specijalne sudove za pitanja uskraćivanja slobode i administrativne sudove. Nisu svi ovi specijalni sudovi stalna tela. Većina u stvari nije stalnog karaktera već bivaju sazivani po potrebi. Sporove oko nadležnosti u većini slučajeva rešavaju sami specijalni sudovi u prvostepenom postupku. Ako je potrebno, *Højesteret* (Vrhovni sud) rešava te sporove. Propisi za organizaciju pravosuđa i propisi za krivični postupak su izneti u *Retsplejelov-u* iz 1916. godine (Akt o administraciji pravde).

## **5.2. Odgovornost ministra i javna kontrola u Danskoj**

U Danskoj su ministri individualno i kolektivno odgovorni parlamentu (*Folketing*). Premijer (*StatsMinister*), ipak zauzima centralno mesto u odnosima zasnovanim na uzajamnom poverenju koje postoji između vlade i parlamenta. Ako parlament uskrati poverenje vladi, cela vlada mora da da ostavku na osnovu ustavne obaveze (Član 15. drugi stav danskog Ustava). U Danskoj je odgovornost ministara pretočena u *punu* odgovornost ministara.

Do nedavno je ministar pravde bio potpuno odgovoran za upravljanje pravosudnom organizacijom. Na njegov predlog, aprila 1996. godine, u vezi pravosuđa, komisija za pravosuđe (Pontoppidan komisija) je došla do zaključka da je ovaj oblik upravljanja pravosuđem u suprotnosti sa principom nezavisnosti pravosuđa.<sup>51</sup> Prema komisiji, to je više pitanje principa a ne slučaj da je postojeća praksa pokazala da su izvršna ovlašćenja korišćena pri izvršavanju rukovodećih ovlašćenja u cilju ograničavanja nezavisnosti pravosuđa. U svakom slučaju, komisija je preporučila da sudovima bude dato više zadataka i ovlašćenja u oblasti upravljanja pravosuđem, u cilju osnivanja pravosudnog saveta i kako bi se samim tim obezbedilo jačanje nezavisnosti pravosuđa.

U novom danskom sistemu, generalna budžetska odgovornost uglavnom ostaje u nadležnosti ministra i zakonodavca koji određuje budžet. Oni su izabrali da obezbede da parlamentarna kontrola nad glavnim aspektima budžetiranja pravosuđa i dalje bude zagarantovana.<sup>52</sup> Kada se radi o raspodeli sredstava i finansijskoj odgovornosti, kao i o administrativnom i finansijskom upravljanju, od sada pa nadalje je odgovoran danski pravosudni savet. Da bi se obezbedilo da je ministar u stanju da obavlja svoje opšte budžetske odgovornosti, bez ulaženja u konflikt sa nezavisnošću pravosuđa, novi danski sistem, na predlog Pontoppidan komisije, sadrži mogućnost da ministar pravde raspusti celokupni odbor *Domstolsstyrelsen* ( danski pravosudni savet osnovan 1. jula 1999. godine) u slučaju da odbor donese nezakonitu odluku sa neposrednim i dalekosežnim posledicama, ili ako je odbor odgovoran za ozbiljno prekraćenje u trošenju sredstava.<sup>53</sup> Pojedinačni članovi odbora mogu da budu smenjeni samo u skladu sa posebnim postupkom pred specijalnim '*Særlinge Klageret*' sudom. Pored toga, ministar može da daje instrukcije odboru, iako nezavisnost odbora naravno ne sprečava konsultacije, pa čak i sastanke između ministra i danskog pravosudnog saveta. U danskom sistemu, slično kao

i u irskom i švedskom sistemu, *Domstolsstyrelsen* učestvuje u budžetskom ciklusu. U strateškim dugoročnim planovima odbor podnosi ciljeve za naredne godine i svake godine dostavlja predlog budžeta ministru pravde. Osim toga, odbor mora da podnese obračun finansijskog i administrativnog upravljanja sudovima. Ovo se vrši tako što se ministru dostavlja godišnji izveštaj i godišnji obračun, a na zahtev, ministru pravde se dostavljaju informacije o upravljanju po potrebi. Ministar osim toga postupa kao veza između parlamenta i odbora. Inicijativu preduzima ministar uvek kada je to potrebno u cilju predstavljanja zakonskih predloga parlamentu. Kako će se raspodela odgovornosti razvijati u novom sistemu ne može za sada da se predvidi. Prva iskustva tek treba da budu stečena. Kao i u slučaju Irske, prirodno se nameće pitanje da li će u praksi moći lako da se pravi razlika između odgovornosti ministra i odgovornosti *Domstolsstyrelsen-a*.

### **5.3. Danski pravosudni savet (Domstolsstyrelsen): sastav i ovlašćenja**

Danski pravosudni savet, najnoviji među evropskim pravosudnim savetima, je kao i irske Sudske službe, imitacija švedskog *Domstolsverket-a* u više aspekata. Danska Pontoppidan komisija je bila jasno inspirisana švedskim modelom *Domstolsverket-a*<sup>54</sup> u toku pripreme izveštaja koji se nalazi u osnovi danskog pravosudnog saveta. Ovo uzimanje kao primer švedskog modela ogleda se u sastavu odbora kao i u zadacima i ovlašćenjima koja ima danski odbor. Od 1. jula 1999. godine danski pravosudni savet (*Domstolsstyrelsen*) postupa kao privremeni odbor u Danskoj. Savet će postati stalno telo posle izmena u danskom Ustavu.

Pravosudnim savetom u Danskoj predsedava generalni direktor odbora kojeg čine pet članova koji dolaze iz različitih pravosudnih organizacija (Vrhovni sud, apelacioni sudovi, okružni sudovi, kantonalni sudovi i specijalni sudovi), dva člana iz redova pravosudnog osoblja i dva iz redova sudskih beležnika. Pored njih u sastav *Domstolsstyrelsen-a* ulaze advokat i dva člana sa rukovodećim iskustvom. Ministar pravde imenuje članove odbora na period od četiri godine.<sup>55</sup> Članovi odbora ne mogu u isto vreme da budu poslanici u parlamentu, članovi danskog Državnog saveta ili bilo kog drugog reprezentativnog tela na lokalnom nivou.

Generalni direktor odbora rukovodi svakodnevnim radom Saveta. On sprovodi politiku koju je donelo rukovodstvo odbora. Odbor *Domstolsstyrelsen-a* je ovlašćen da imenuje i smenjuje generalnog direktora. Odbor Saveta je odgovoran za generalnu politiku Saveta. Jedna od najvažnijih dužnosti u tom kontekstu je učestvovanje u budžetskom ciklusu. Na osnovu dodeljenog budžeta, odbor raspodeljuje budžet danskim sudovima. Očekuje se da će model distribucije sredstava koji je korišćen pre 1. jula 1999. godine za sada i dalje biti korišćen. Zakon o budžetu propisuje za svaki sud određene stavke, kao što su plate<sup>56</sup> i druge glavne stavke za administraciju pravde. Odbor vodi računa o distribuciji, nadzoru i obrazloženju trošenja sredstava. Pri tome odbor je obavezan da se pridržava okvira Akta danske vlade o računovodstvu (Finansijski akt). Pored toga, odbor kao i druge državne organizacije u Danskoj podleže finansijskom nadzoru koji vrši danski ekvivalent Kancelariji generalnog revizora (danski generalni revizor i revizori javnih računa). Odbor permanentno obavlja nadzor nad troškovima budžeta. Kao i u Švedskoj, Danska je izabrala da koristi centralno vođeni obračunski sistem čime je omogućeno periodično

praćenje troškova. Nadležnost za praćenje trošenja sredstava – sve dok to nije povezano sa pitanjima za koja *Domstolsstyrelsen* ima specijalnu odgovornost (smeštaj, kompjuterizacija, obuka i slično) – je decentralizovana i poverena u meri u kojoj je to moguće rukovodiocima samih sudova. Svake godine odbor šalje izveštaj ministru pravde koji ga prosleđuje parlamentu. Odbor danskog *Domstolsstyrelsen-a* u okviru strateškog dugoročnog plana koji je on uradio takođe predstavlja predlog godišnjeg budžeta ministru pravde. Kao što je Pontoppidan komisija predvidela 1996. godine, to može da dovede do problema da predlog budžeta koji daje odbor bude nevidljiv kada se radi o ostatku predloga budžeta za pravosuđe za svaku godinu, ili da neki budžetski zahtevi ne budu obuhvaćeni predlogom budžeta. Ovo je nateralo komisiju da predloži da odboru *Domstolsstyrelsen-a* bude dato pravo da se direktno obraća parlamentu, ako to bude potrebno, ako odbor smatra da su sredstva predviđena u predlogu budžeta ministra pravde nedovoljna za administraciju pravde.

Pored budžetskih ovlašćenja, danski *Domstolsstyrelsen* je generalno nadležan za upravljanje danskim pravosudnom organizacijom. Tu spadaju pitanja kao što je kompjuterizacija (poslovna i finansijska administracija), obuka, zapošljavanje,<sup>57</sup> smeštaj, savetovanje, informisanje i obezbeđivanje informacija o danskim pravosuđu itd. Nadležnosti danskog pravosudnog saveta su veoma široko definisane.<sup>58</sup> U novom sistemu mnoga rukovodeća ovlašćenja obavlja na centralnom nivou sam Savet. Pri tome to naročito ima veze sa veličinom danskih sudova. Skoro svi *byretter-i* (osim onog u Kopenhagenu) imaju samo jednog sudiju koji ima samo malobrojno sekretarsko osoblje. Kada se radi o malim organizacionim jedinicama, *Domstolsstyrelsen* može da ima snažnu ulogu u oblasti pružanja usluga.

Pored direktnih ovlašćenja u vezi sa upravljanjem pravosudnih organizacija, odbor ima i neka specijalna ovlašćenja, kao što je vođenje računa o pružanju podrške nezavisnoj komisiji za izbor sudija, telu koje funkcioniše nezavisno od *Domstolsstyrelsen-a* i savetovanje ministra pravde o imenovanjima u pravosuđu.<sup>59</sup> Žalbe na odluke danskog *Domstolsstyrelsen-a* mogu da se upućuju specijalnom *Klageret-u* i danskim Ombudsmanu.

#### **5.4. Posredni zaključak, Danska**

Posredni zaključak za danski *Domstolsstyrelsen* može da bude kratak. Danski *Domstolsstyrelsen* pokazuje veliku sličnost sa pravosudnim savetima u Irskoj i Švedskoj. Savet ima, slično kao u Irskoj i Švedskoj, zadatke i ovlašćenja u oblasti izdvajanja i raspodele budžetskih sredstava, praćenja trošenja budžetskih sredstava i obrazloženja troškova, kao i generalna rukovodeća ovlašćenja u vezi sa danskim sudovima (smeštaj, kompjuterizacija, obuka i zapošljavanje, informisanje i pružanje informacija organima van pravosuđa itd.). U Danskoj, ministar pravde je odgovoran za glavne aspekte budžetske politike kada se radi o pravosuđu, a *Domstolsstyrelsen* je odgovoran za raspodelu sredstava i finansijsku odgovornost. Posebna karakteristika danskog sistema je četvorogodišnji mandat za izvršne članove odbora i mogućnost da ministar pravde smeni ceo izvršni tim Saveta u slučaju nezakonitog rada odbora sa teškim i akutnim posledicama ili zbog prekomernog trošenja sredstava. Pored toga, rukovodstvo danskog pravosudnog saveta je ovlašćeno da imenuje i smenjuje generalnog direktora. Možda i

više nego druge zemlje, Danska se odlučila za javnu kontrolu nad obavljanjem funkcija i generalnim radom odbora umesto kontrole putem odgovornosti ministra (nezavisni finansijski nadzor, specijalna pravna zaštita protiv odluka odbora, ispravljanje odluka odbora od strane parlamenta, inspekcija od strane Ombudsmana).

## **5.5. Uporedni pregled zadataka i ovlašćenja danskog *Domstolsstyrelsen*-a**

### *I. Ovlašćenja u oblasti donošenja politike:*

spoljni poslovi  
javne službe  
sudska saradnja  
rukovođenje personalom  
politika izbora  
politika istraživanja  
savetovanje Ministarstva pravde  
politika kvaliteta

### *II. Rukovodeća ovlašćenja:*

smeštaj i bezbednost  
automatizacija  
računovodstvena organizacija  
obezbeđivanje administrativnih informacija

### *III. Budžetski postupak:*

budžetska politika  
raspodela sredstava  
odgovornost za trošenje sredstava

### *IV. Ostala ovlašćenja:*

korektivna ovlašćenja/disciplina  
(ovlašćenje da se predlažu kandidati za) imenovanja sudija  
unapređivanje i postavljanje sudija  
edukacija i obuka

## **Poglavlje 6. Francuska (*Conseil supérieur de la magistrature*)**

### **6.1. Ustavni položaj pravosuđa u Francuskoj**

Na prvi pogled i mereno u smislu načina na koji je garantovana nezavisnost pravosuđa, francuski ustavni sistem pomalo liči na holandski sistem. To ne iznenađuje imajući u vidu ustavnu istoriju: Francuska i Holandija imaju zajednički osnov ustavne tradicije koji je postojao u vreme Francuske revolucije. Ipak, sakrivene iza ovih veštačkih sličnosti nalaze se očigledne razlike koje su se od tada desile u ove dve zemlje u kulturnom razvoju različitih javnih institucija i njihovog ustavnog položaja. U nekim oblastima te razlike izgledaju veće nego što je to slučaj u oblasti pravosuđa. Francuski ustavni sistem, pogotovu u očima posmatrača iz samog francuskog sistema, karakterišu striktni oblici kontrole pravosuđa, čiji je cilj obezbeđivanje garancija protiv suviše nezavisnog

pravosuđa. Te garancije mogu uglavnom da budu pronađene u hijerarhijskim strukturama vlasti i nadzora, koje kao i u francuskoj administrativnoj strukturi igraju glavnu ulogu i u pravosudnoj organizaciji.

Nezavisnost pravosuđa je pre svega garantovana u funkcionalnom smislu i iz perspektive pravnog položaja. Poglavlje VIII Ustava iz 1958. godine je posvećeno položaju pravosuđa, 'Autorité judiciaire'. Ovo unošenje pravosuđa u francuski Ustav pokazuje da pravosuđe u francuskom sistemu ima dodatnu ulogu u poređenju sa na primer holandskim ustavnim sistemom. Pravosuđe u Francuskoj je 'autorité publique' a ne 'pouvoir public'.<sup>60</sup> Organizacija i metod rada, uprkos mnogim reformama od 1958. godine su redovno izloženi kritičkim glasovima u literaturi i od strane dva uticajna sindikata sudija 'Syndicat de la magistrature' i 'Union syndicale des magistrats'. Ovaj različit položaj pravosuđa u francuskom ustavnom okruženju bez sumnje je povezan sa istorijskim razvojem državnih ovlašćenja u Francuskoj Republici, ali takođe i sa drugačijim načinom na koji su 'provere i bilansi' dizajnirani u francuskom polupredsedničkom sistemu.

Prema Članu 64. Ustava, predsednik je u principu odgovoran da garantuje nezavisnost pravosuđa u funkcionalnom smislu, uz podršku francuskog Sudskog saveta (*Conseil supérieur de la magistrature*). Ovo pravosuđe sastoji se od stalnih i privremenih sudova.<sup>61</sup> Ipak, postoji i dodatna ustavna garancija u vezi sa nezavisnošću stalnih sudova. Član 64. Ustava predviđa da članovi stalnih sudova, jednom kada su imenovani, ne mogu da budu smenjeni (osim u slučaju izricanja disciplinske mere). Osim toga, nezavisnost pravosuđa u francuskom ustavnom sistemu u funkcionalnom smislu je zagwarantovana činjenicom da izvršna vlast, parlament i zakonodavac nisu nadležni za davanje naređenja ili smernica u vezi sa obavljanjem sudskih poslova u pojedinačnim slučajevima.<sup>62</sup>

#### *Glavni aspekti organizacije francuskog pravosuđa*

Redovno sudstvo u Francuskoj karakteriše veliki broj sudova. *Code de l'organisation judiciaire* reguliše organizaciju redovnih sudova. Za administraciju pravde u građanskim postupcima u prvostepenom postupku nadležni su *Tribunal d'instance*<sup>63</sup> (slično kantonalnim ili lokalnim sudovima) za mala potraživanja,<sup>64</sup> i *Tribunal de grande instance*<sup>65</sup> (slično okružnom sudu), za vođenje svih drugih građanskih sporova.<sup>66</sup> Žalbe u građanskom postupku mogu da budu upućene *Cour d'Appel*<sup>67</sup> (slično apelacionom sudu). *Cour de Cassation* sa sedištem u Parizu obavlja poslove kasacionog suda.

Organizacija krivičnog sudskog sistema je u principu regulisana na isti način kao i u slučaju građanskih postupaka, iako se koriste različiti nazivi. U prvostepenim krivičnim postupcima *Tribunal de police* (sud za prekršaje) je ovlašćen da presuđuje za prekršaje, a *Tribunal correctionnel* (sud) za krivična (*délits*) dela generalno.<sup>68</sup> *Tribunal de police* zaseda na istom mestu gde i *Tribunal d'instance* a *Tribunal correctionnel* u istom mestu gde i *Tribunal de grande instance*. Za žalbe u krivičnim predmetima koje je u prvostepenom postupku vodio *Tribunaux de police* ili *Tribunaux correctionnels* nadležan je *Chambres d'Appel correctionnelles* (krivični apelacioni sud). Za presuđivanje u slučajevima teških krivičnih dela, francuski pravosudni sistem predviđa, slično kao na primer i Belgija, poseban sudski postupak u prvostepenom postupku pri *Cour d'assises*<sup>69</sup> (porotni sud). *Cour de Cassation* u Parizu takođe postupa kao kasacioni sud u krivičnim



predmetima.

Pored redovnih građanskih i krivičnih sudova, postoje i drugi sudovi koji su ovlašćeni da presuđuju u krivičnim i građanskim predmetima. Tako na primer, postoje posebni sudovi za maloletnike (*Tribunaux pour enfants*), komercijalni sudovi (*Tribunaux de commerce*<sup>70</sup>), posebni sudovi nadležni za presuđivanje u sporovima u vezi sa privrednim pravom (*Conseils de prud'hommes*<sup>71</sup>), itd. Organizacija građanskog i krivičnog sistema je zbog toga veoma fragmentisana.

Administrativni sudovi su nadležni za presuđivanje u administrativnim sporovima, drugim rečima u sporovima koji proizilaze iz odluka ili tretmana od strane administrativnih organa.<sup>72</sup> U prvoj instanci, administrativne sporove sudi *Tribunal administratif* (administrativni sud). Neke od žalbenih predmeta u administrativnim sporovima rešava *Cours administratives d'Appel*<sup>73</sup> (administrativni apelacioni sud). *Conseil d'Etat* (Državni savet) u Parizu (*contentieux department*) je nadležan za rešavanje administrativnih sporova koji su u njegovoj nadležnosti. To može da se odnosi na administrativne sporove u prvostepenom postupku, ili na žalbe na odluke *Tribunaux administratifs* ili *Cours administratives d'Appel*, ili na parnice shodno kasacionom pravu u postupcima vođenim pred administrativnim sudovima.

U Francuskoj demarkacija u vezi nadležnosti između redovnih i administrativnih sudova je pomalo komplikovana. U tom kontekstu, mnogi kriterijumi razvijeni u precedentnom pravu takođe igraju ulogu. Poseban sud, *Tribunal des conflits*, je ovlašćen da rešava pitanja nadležnosti između radovnih i administrativnih sudova.

Pored sudova koje se bave krivičnim, građanskim i administrativnim predmetima, u francuskom pravosudnom sistemu postoje i drugi specijalni sudovi u oblasti ustavnih pitanja. Dva najvažnija suda u tom smislu su *Haute Cour de Justice*, specijalno sudsko telo, čiji je rad regulisan članovima 67. i 68. Ustava, koje je odgovorno za predmete za delo izdaje (ili optužbe za to delo) od strane predsednika. Članovi *Assemblée i Sénat*-a ravnopravno biraju *Haute Cour. Cour de Justice de la République*, koji takođe bira parlament uz dodatnih troje sudija iz *Cour de Cassation*, presuđuje za krivična dela koja su počinili ministri i državni sekretari.

U određenom broju predmeta *Conseil supérieur de la magistrature* je ovlašćen da presuđuje u vezi sa pitanjima koja uključuju sudije i sudije za prekršaje. Za stalne sudije za prekršaje CSM može da presuđuju u disciplinskom postupku na koji postoji pravo žalbe (*recours en cassation*), a za članove državnog tužilaštva CSM daje mišljenje ministru pravde. Ovo mišljenje CSM-a se u praksi uvek poštuje. Na odluku ministra može da bude uložena žalba Državnom savetu putem '*recours pour excès de pouvoir*'. Konačno, *Conseil constitutionnel* (Ustavni savet) takođe ima određena polusudska ovlašćenja da rešava sporove u vezi sa određenim ustavnim pitanjima. Striktno govoreći, ustavni sud ne pripada pravosuđu.<sup>74</sup> Ustavni savet donosi odluku o usklađenosti zakonskih propisa (koji su predloženi ali još uvek nisu usvojeni niti proglašeni) sa Ustavom, prihvatljivosti određenih amandmana, zakonskih predloga, sporova u vezi sa referendumom, različitim vrstama sporova koji se tiču predsedničkih ili parlamentarnih izbora itd.<sup>75</sup>

## 6.2. Obim odgovornosti ministra i javna kontrola u francuskom sistemu

U Francuskoj za razliku od Švedske, upravljanje, podrška i budžetiranje sudskog sistema nisu decentralizovani davanjem bilo kakve nadležnosti pravosudnom savetu. U francuskom sistemu ovi zadaci i odgovornosti su u nadležnosti vlade koja je odgovorna francuskom parlamentu u vezi sa ovim pitanjima. Konkretno, ministar pravde<sup>76</sup> je takođe odgovoran i za politiku koju sprovodi u oblasti administracije i upravljanja pravosudnom organizacijom. Odgovornost ministra za politiku u vezi sa pravosudnom organizacijom teško da je ikad tražena. Postoji više razloga za to. Najpre, Francuska ima sistem kolektivne političke ministarske odgovornosti Saveta ministara. Pojedinačni ministri i državni sekretari su odgovorni samo u krivičnom i finansijskom smislu.<sup>77</sup> Kada se radi o odgovornosti u vezi sa generalnom politikom, upravom i budžetiranjem, ministar pravde u većini slučajeva može da bude pozvan na odgovornost samo povodom glavnih aspekata politike u pitanjima koja se tiču pravosuđa i administracije pravde. Ovaj generalni pristup je dodatno ojačan okolnošću da je upravljanje i finansiranje sudova u velikoj meri decentralizovano.

U Francuskoj su *Cours d'Appel* (apelacioni sudovi)<sup>78</sup> uglavnom odgovorni za izvršavanje budžeta. Preko ministra pravde (*Direction de Services Judiciaires*) ovi apelacioni sudovi raspodeljuju finansijska sredstva namenjena pravosuđu između sudova koji se nalaze u njihovoj nadležnosti i prate korišćenje tih sredstava. Budžetski sistem funkcioniše na sledeći način. Na nivou apelacionih sudova vrši se procena i formulacija budžetskih zahteva okružnih sudova za narednu budžetsku godinu zajedno sa godišnjim programima i političkim ciljevima (*programmes et objectifs*). Budžetski programi sadrže dva elementa: troškove sudskih aktivnosti koje treba da budu izvršene i troškove amortizacije i investicija koji su zasnovani na ciljevima. Ova procena se nalazi u srcu budžetskih razmatranja koje ministar pravde svake godine vodi sa predsednicima apelacionih sudova (i sa glavnim tužiocima pri sudovima koji ovde nisu razmatrani). Ovaj postupak je u velikoj meri standardizovan i odvija se pod okriljem *Direction des Services Judiciaires* Ministarstva pravde.<sup>79</sup> Na osnovu rezultata ovih konsultacija, ministar pravde podnosi parlamentu predlog Zakona o budžetu.

Apelacioni sudovi takođe prate korišćenje budžetskih sredstava od strane sudova koji su pod njihovom nadležnošću. Oni to rade na prilično direktan način: veliki deo direktnih rukovodećih odgovornosti nije decentralizovan i prenet na pojedinačne sudove. Većinom sudova predsedava predsednik (koji je imenovan kao *chef de jurisdiction*), koji je nadležan za dodeljivanje predmeta, regulisanje zasedanja i ocenjivanje sudija. Ovi predsednici sudova ipak teško da imaju bilo kakva rukovodeća ovlašćenja. Ovde ne postoji integralno rukovođenje kao što je to slučaj u Švedskoj.<sup>80</sup> Većinu rukovodećih ovlašćenja u ime pojedinačnih sudova, kao što su trošenje i nabavke, obavljaju apelacioni sudovi. Sudovi nisu ovlašćeni da sami odlučuju o bilo kojim značajnijim troškovima. Oni mogu samo da daju predloge za određena plaćanja koje upućuju apelacionom sudu u čijoj su nadležnosti. Sudovi, kao što je i slučaj sa *Tribunal de grande instance de Paris* kojeg smo posetili u okviru ovog istraživanja, mogu nezavisno da naručuju stvari unutar svog budžeta ali se plaćanje vrši preko apelacionih sudova. Sami sudovi mogu samo da proveravaju da li su porudžbine dobijene i da li je račun ispravan. Nadzor nad sudovima



je veoma direktan. U okviru tog nadzora, predsednici apelacionih sudova takođe redovno posećuju sudove koji su pod njihovom nadležnošću. U slučaju da otkrije neku zloupotrebu, predsednik može da upozori<sup>81</sup> sudiju. Kazne koje mogu da budu izrečene kao rezultat takvog upozorenja mogu da budu disciplinske mere, ali i u obliku direktne kontrole od strane apelacionog suda. Posmatrač iz apelacionog suda može u slučaju nemara privremeno da zameni predsednika ili predsedavajućeg suda i da izvršava rukovodeća ovlašćenja.

Korišćenjem sistema baze podataka GIBUS, kojeg koriste pojedinačni sudovi i apelacioni sudovi, kao i Ministarstvo pravde, može da se prati trošenje budžetskih sredstava. Svaka tri mesedca apelacioni sudovi dostavljaju Ministarstvu pravde pregled budžetskih troškova za taj period, a jednom godišnje obrazloženje troškova u obliku godišnjeg finansijskog izveštaja (*compte rendu*) i godišnjeg izveštaja (*evaluatif*). Sistem namenskog budžetiranja je malo uprošćen zbog činjenice da sudovi mogu da se bave privremenim deficitima putem sistema pojedinačnih zahteva. Sve dok je to u granicama budžeta, ministar pravde prihvata ove pojedinačne zahteve.

U praksi, parlament samo iz daleka kontroliše trošenje budžetskih sredstava namenjenih pravosuđu. U vezi predloga budžeta vode se političke diskusije o visini budžeta, iako su one uvek ograničene samo na glavne tačke. Ove diskusije se uglavnom odnose na povećanje budžetskih stavki.

Kao i u Švedskoj, javna kontrola nad aktivnostima pravosuđa u francuskom sistemu je samo delimično organizovana putem instrumenata odgovornosti ministra. Umesto parlamentarnog nadzora nad upravljanjem pravosuđem koja se obavlja preko odgovornosti ministra (na primer putem postavljanja pitanja ministru pravde), parlament koristi sopstvena ovlašćenja da vrši istrage. U Francuskoj se, mnogo više nego na primer u Holandiji, vode parlamentarne istrage, na primer u vezi aktivnosti vladinih službi. Parlamentarne istrage se uglavnom vode u oblasti političkih pitanja od nacionalnog značaja.

U cilju redovne i vanredne kontrole aktivnosti pravosuđa koristi se inspekcija. Ove inspekcije vrši Generalna inspekcija pravosuđa (*Inspection générale de services judiciaires*),<sup>82</sup> posebna inspeksijska služba koja radi pod okriljem ministra pravde. Inspekcije ovih službi mogu da se vrše u svim oblastima sudskih aktivnosti, počev od upravljanja sudovima pa do discipline u sudskim telima. Ove inspekcije se obično vrše nenajavljeno, ali nekada i posle uložene žalbe. Generalno, rezultat inspekcija sudova se ne objavljuje javno, što onemogućava drugim ljudima da vide šta se dešava. Prema zvaničnicima Ministarstva pravde, ovi izveštaji često predstavljaju povod za izricanje disciplinskih mera.<sup>83</sup>

### **6.3. Francuski pravosudni savet (*Conseil supérieur de la magistrature*): sastav i dužnosti**

*Conseil supérieur de la magistrature* (u daljem tekstu 'CSM') je pravosudni savet koji ima potpuno drugačije karakteristike u poređenju sa švedskim *Domstolsverket-om*. U francuskom sistemu, upravljanje i briga o pravosuđu su uglavnom povereni vladi, a ne pravosudnom savetu kao u Švedskoj. CSM postoji od 1946. godine<sup>84</sup> i funkcioniše kao telo koje funkcioniše nezavisno od vlade kao garancija nezavisnosti pravosuđa. U toku

svog pedesetogodišnjeg postojanja CSM je putem ustavnih amandmana iz 1958. godine i zakona usvojenog 27. jula 1993. godine, pretrpeo značajne izmene u oblasti sastava i organizacije. Zadaci i ovlašćenja Saveta, koji su uglavnom u oblasti imenovanja, savetovanja i disciplinske nadležnosti, u velikoj meri su ostali neizmenjeni tokom godina. 1993. godine nadležnost CSM-a je proširena. CSM je postao nadležno telo za disciplinske predmete u vezi sa državnim tužiocima, a dobio je i nadležnost da daje preporuke predsedniku Republike za imenovanje predsednika okružnih sudova. Francuski Ustav poverava nezavisnost pravosuđa predsedniku Republike (Član 64. Ustava) i dalje predviđa da CSM pruža podršku šefu države u ovoj oblasti. Čini se da ovlašćenja CSM-a prave protivtežu između predsednikovih ovlašćenja u vezi sudskih imenovanja sa jedne strane i ovlašćenja ministra pravde u vezi sa imenovanjem sudija za prekršaje i upravljanje pravosuđem sa druge. Ovih dana se ta ravnoteža ponovo razmatra. Trenutno većinu članova CSM-a čine članovi koji dolaze iz pravosuđa. Predsednik Republike predsedava Savetom, a ministar pravde je zamenik predsedavajućeg. Zatim, tu su četiri člana od kojih jednog imenuje predsedavajući Senata, drugog predsedavajući Nacionalne skupštine, treći dolazi iz redova Državnog saveta, a četvrti iz Kancelarije generalnog revizora *Cour the Comptes*. Pored ta četiri člana postoje i izabrani članovi: šest biraju članovi stalnih sudova za prekršaje putem sistema zastupništva, a preostalih drugih šest (takođe putem sistema zastupništva) biraju članovi javnog tužilaštva (Kancelarija državnog tužioca).<sup>85</sup> CSM se sastoji od dva odseka: *'formation de siège'* i *'formation du parquet'*. *Formation du siège*<sup>86</sup> je nadležan za pitanja u vezi sa stalnim sudovima za prekršaje, a *formation du parquet*<sup>87</sup> za pitanja u vezi sa javnim tužilaštvom. Oba ova odseka zajedno čine odbor.<sup>88</sup>

Ipak, ovakav sistem CSM-a je kritikovan od 1993. godine. Posebno činjenica da od 1993. godine, putem proširenja nadležnosti CSM-a, imenovanje sudija je u stvarnosti postalo pitanje samog pravosudnog osoblja, jer većinu članova CSM-a čine sudije. Ovo je dovelo do zahteva za javnom kontrolom nad imenovanjima. Kao rezultat ustavnih amandmana, CSM će u bliskoj budućnosti biti proširen sa deset novih članova koji neće biti ni iz parlamenta, sudske profesije, niti iz javne administracije. Ovaj predlog je izazvao kontroverze među sudijama. Oni se pitaju šta će tih deset novih članova moći dodatno da doprinesu kvalitetu postupka imenovanja. Pravi problem posebno leži u načinu na koji se sada imenuje osoblje javnog tužilaštva (Kancelarija državnog tužioca), i kako će u budućnosti javnost moće da ima uvid u ovu oblast.

Parlament je već prihvatio predlog o ustavnom amandmanu u prvom čitanju. Da bi se išlo na drugo čitanje, Kongres (zajedničko zasedanje parlamenta) će morati da usvoji većinom glasova predlog iznet u prvom čitanju. Čini se da predlog već ima tu potrebnu većinu. Ono na šta smo čekali 1999. godine bila je odluka predsednika koji ima ovlašćenje da sazove Kongres. On ipak nije poslao amandman Kongresu. Amandman je odbačen 2000. godine. CSM trenutno ima dva glavna ovlašćenja i to (a) da daje predloge za imenovanja i unapređivanja osoblja stalnih sudova koji dolaze iz redova najviših ešelona pravosuđa ili da daje savet o predlozima za imenovanja koja daje vlada za ostalo osoblje stalnih, ali i povremenih sudova, i (b) da se stara o disciplinskim postupcima koji uključuju sudije. U daljem tekstu ukratko ćemo se pozabaviti sa oba ova aspekta u cilju procene CSM-a.

### *Uloga CSM-a u imenovanjima i unapređenjima sudskog osoblja*

Elaboriran i pravno veoma detaljan sistem imenovanja i unapređivanja sudija je karakterističan za francuski ustavni sistem. Izgleda da su posebno strah od prevelikog političkog uticaja i sindikalizam principa imenovanja i unapređenja doveli do ustanovljavanja jednog detaljno razrađenog sistema u okviru kojeg CSM preuzima veliku ulogu kao konsultativno telo.

Da bi neko bio imenovan za sudiju stalnog suda ili u javno tužilaštvo (zajedno čine pravosudno telo), potrebno je da kroz konkurentni postupak to lice bude prihvaćeno u *Ecole nationale de la magistrature*,<sup>90</sup> ili direktno imenovano, na osnovu profesionalnog iskustva, u pravosudno telo (*intégration directe*).<sup>91</sup> U *Ecole nationale de la magistrature* pruža se kurs obuke za primljene kandidate koji je sličan holandskom Raio kursu obuke. Kada član stalnog suda završi obuku, a na predlog CSM-a, on/ona se zatim imenuje u određeni sud. CSM je ovlašćen<sup>92</sup> da daje predloge za imenovanje sudija kasacionog suda i predsednika apelacionih sudova. Kada se radi o ostalom osoblju (preostalom osoblju stalnih sudova), CSM može da dostavi ministru pravde svoje mišljenje o predlogu za imenovanje. Imenovanjem u određeni sud ne prestaje obuka sudije. *Ecole nationale de la magistrature*, koji učestvuje u prijemnoj obuci, ima specijalan i trajni program obuke (*'formation permanente'*). Sudije mogu da učestvuju u programu obuke tokom cele svoje karijere. Ovo učestvovanje je važno za dalju karijeru sudija.

Pravosudno telo je hijerarhijski strukturirano, čak i kada se radi o sudijama. Postoje sudije prvog i drugog stepena (*premier et second grade*).<sup>93</sup> Drugi, najviši stepen, je podeljen u dve podgrupe. Pored toga prvi i drugi stepen su podeljeni u razrede koji ukazuju na napredovanje karijere. Da bi mogli da pređu iz prvog u drugi stepen, što je uslov za imenovanje na viša mesta u pravosuđu,<sup>94</sup> pre svega je neophodno da sudije napreduju u okviru prvog stepena. U tom cilju, potrebno je da sudija bude registrovan u tabeli napredovanja (*Tableau d'avancement*). Ova tabela napredovanja se pravi kada se objavi konkurs za mesto sudije. Konkurisanje van ove tabele nije moguće. O napredovanju u okviru tabele napredovanja odlučuje Komisija za unapređenja (*Commission d'Avancement*),<sup>95</sup> telo kojeg čine sudije koje dolaze iz različitih vrsta sudova i koje biraju njihove kolege. Unapređivanje u tabeli napredovanja vrši se na različitim, zakonski regulisanim, osnovama. U tom kontekstu važni su podaci iz dosijea sudije, između ostalog u oblasti radnog iskustva, starešinstvo, mobilnost, mogući incidenti i izveštaji o proceni kandidata.<sup>96</sup> Prvi predsednik apelacionog suda pravi ove izveštaje o proceni kandidata posle intervjua sa određenim sudijom. Izveštaji o proceni kandidata koji su u principu dvogodišnji, sadrže aktivnosti određenog sudije, opšte mišljenje<sup>97</sup> predsednika, mišljenje o podobnosti za ostala/viša radna mesta i eventualnu potrebu za daljom obukom dotičnog kandidata.<sup>98</sup> U slučaju da se sudija ne slaže sa procenom, on može da podnese žalbu Komisiji za unapređenja.<sup>99</sup> Državni tužilac radi to isto kada se radi o javnim tužiocima. Procena sudije ili javnog tužioca može da bude predmet rasprave pred Državnim savetom. Tabela napredovanja je odlučujuća pri davanju predloga za imenovanja<sup>100</sup> koje CSM podnosi predsedniku (za mesto sudije u kasacionom sudu, predsednika apelacionog suda ili predsednika okružnog suda) ili koje ministar pravde

podnosi CSM-u u cilju dobijanja njihovog saveta (za ostala mesta). Nijedan predlog ne može da bude dat van tabele. Ipak, kada kandidate nije predložio ministar, oni mogu prema *Statut de la magistrature* da pošalju svoje primedbe ministru i CSM-u. Često se dešava da CSM razmatra ovakve primedbe i stavlja veto na imenovanja koja je izvršio ministar.<sup>101</sup> Svake godine Komisija za unapređenja objavljuje javni izveštaj o svojim aktivnostima.<sup>102</sup> Mobilnost sudija je važan instrument globalnog kvaliteta u veoma centralizovanoj Francuskoj gde postoji slab interes za mesto sudije na dalekom severu i jugu zemlje. Sistem karijere putem tabele napredovanja nagrađuje mobilnost kroz činjenicu da je ona visoko vrednovana kao kriterijum za unapređenje. Ova mobilnost je međutim u sve većoj meri problem jer mnoge sudije imaju svoje partnere koji rade. Mobilnost se ipak postiže kroz postavljanje sudija i osoblja Ministarstva javnih službi. Veoma čest fenomen u Francuskoj je da je osoblje stalnih ili povremenih sudova raspoređeno u različitim vladinim odeljenjima. Zbog toga je većina zvaničnika u Ministarstvu pravde iz redova sudija. Mobilnost kroz raspoređivanje u druga odeljenja se ipak manje ceni od mobilnosti unutar samog pravosuđa. Raspoređivanje pravnih eksperata koji ne pripadaju pravosudnom telu je sada ipak moguće prema zakonu od 25. februara 1992. godine (L.O. br. 92-189, Član 37.).<sup>103</sup>

#### *Disciplinska uloga CSM-a*

Disciplinski režim za francuske sudije je veoma striktan. Član 43. *Statut de la magistrature* predviđa da: ‘*Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l’honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire.*’ Ovo je pomalo široka definicija prekršaja koja pokriva mnoge propuste u oblasti obavljanja posla, preciznosti, kao i dela protiv časti i dostojanstva funkcije. U svakom slučaju, kršenje pravnih propisa koji se posebno odnose na funkciju sudije predstavljaju disciplinski prekršaj.<sup>104</sup> Sudije su takođe odgovorne za način na koji obavljaju posao, iako su oni odgovorni samo za greške za koje lično mogu da budu okrivljeni.<sup>105</sup> U slučaju pravnih grešaka za koje sudije ne mogu lično da budu okrivljeni, sudije i sudske organizacije (tj. sudije) su zaštićeni postojanjem državne odgovornosti.<sup>106</sup> U disciplinskim predmetima primenjuje se specijalni sudski postupak protiv stalnog suda. Ministarstvo pravde pokreće pravni postupak a CSM postupa kao disciplinski sudija. Član 18. *Loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature*<sup>107</sup> predviđa da u disciplinskom postupku CSM u zasedanju bez predsednika Republike ili ministra pravde (članovi odbora u redovnim predmetima) razmatra navode. U većini slučajeva Ministarstvo pravde ne pokreće disciplinski postupak pre nego što bude izvršena istraga od strane Generalne sudske inspekcije (*Inspection générale des services judiciaires*), mada izveštaji od prvog predsednika apelacionog suda ili okružnog suda mogu da dovedu do disciplinskog postupka. Pre preduzimanja disciplinskog postupka nadređeni i generalni inspektor za pravosuđe (*Inspecteur général des services juridiques*) mogu da upute upozorenje (Član 44. *Statut de la magistrature*). Takvo upozorenje se unosi u dosije sudije, ali se posle tri godine automatski briše, ako u međuvremenu ne bude izrečeno novo upozorenje.

CSM izriče disciplinske kazne za stalne sudove. Ove kazne se kreću od ukora do oduzimanja penzijskih prava i zabranu obavljanja određene funkcije u pravosuđu.<sup>108</sup>

Postoji mogućnost podnošenja žalbe na disciplinsku kaznu Državnom savetu.<sup>109</sup>

#### **6.4. Posredni zaključak, Francuska**

Francusko telo nadležno za sudove se nalazi na drugom kraju spektra ako se poredi sa švedskim *Domstolsverket-om*. Ovlašćenja CSM-a su precizno određena u oblasti imenovanja (savetovanje) i disciplinske nadležnosti, tačnije u oblastima u kojima švedski *Domstolsverket* nema ovlašćenja. U bilo kom slučaju, ono što je karakteristično za francuski sistem je relativno kruto sprovođenje nezavisnosti rukovođenja iz perspektive pravnog položaja sudija i rukovodstava sudova. U Francuskoj sudije nemaju isti status, niti iz perspektive pravnog položaja, niti u socijalnom smislu, za razliku od njihovih inostranih kolega. Postoji čvrst disciplinski režim i visoka hijerarhija. Ovu hijerarhiju možemo da vidimo i u oblasti upravljanja budžetom pojedinačnih sudova. Pojedinačni sudovi u tom smislu imaju malo sopstvene odgovornosti. Prema sagovornicima sa kojima smo razgovarali pri ovom istraživanju koje je sprovedeno u Francuskoj u decembru 1998. godine za Ministarstvo pravde Holandije, ova veoma centralizovana struktura nije korisna u smislu odgovornosti, organizacione koherentnosti i upravljanja pojedinačnim sudovima. Čak je kritikovan i način imenovanja i unapređivanja, koji je potpuno odvojen od načina na koji CSM obavlja svoje zadatke. Prema ispitanicima, sistem dovodi do toga da su pogrešni ljudi postavljeni na pogrešna mesta u velikom broju slučajeva. Kontroverzna pitanja su, na primer, imenovanje mladih sudija na obuci koji nemaju dovoljno iskustva da se bave teškim predmetima sa kojima se često suočavaju. Francuski CSM ima širok, mada uglavnom sudski, sastav. Izgleda da je čak i ovde koncept zastupanja prioritet broj jedan. Upadljivo je da postoji sve veća potreba za većim kontingentom nesudskog osoblja u sastavu CSM-a, pored sudskog osoblja koje je zastupljeno u njemu. U toku 1999. godine radilo se na ustavnom amandmanu koji bi to omogućio. Očekuje se da bi uključivanje većeg broja nesudskog osoblja u upravljanje dovelo do povećanja elementa društvene kontrole nad aktivnostima CSM-a i pravosuđa. Ovo proširenje CSM-a sa više spoljašnjih članova nije jednoglasno pozdravljeno u Francuskoj. Posebno, sudije se boje od suviše velikog političkog uticaja ili njegove senke na postupak imenovanja u slučaju da ovaj amandman bude usvojen. To bi moglo zauzvrat da utiče na status pravosuđa u negativnom smislu. Status sudija u Francuskoj je prema ispitanicima ugrožen. Na kraju, reforma nije usvojena. Predlog je povučen 2000. godine.

#### **6.5. Uporedni pregled zadataka i ovlašćenja francuskog *Conseil supérieur de la magistrature***

##### *I. Ovlašćenja u oblasti donošenja politike:*

- spoljni poslovi
- javne službe
- sudska saradnja
- rukovođenje personalom
- politika izbora
- politika istraživanja

savetovanje Ministarstva pravde  
politika kvaliteta

*II. Rukovodeća ovlašćenja:*

smeštaj i bezbednost  
automatizacija  
administrativna organizacija  
obezbeđivanje administrativnih informacija

*III. Budžetski postupak:*

budžetska politika  
raspodela sredstava  
odgovornost za trošenje sredstava

*IV. Ostala ovlašćenja:*

disciplinska ovlašćenja  
(ovlašćenje da se predlažu kandidati za) imenovanja sudija  
unapređivanje i postavljanje sudija  
edukacija i obuka

## **Poglavlje 7. Italija (*Consiglio Superiore della Magistratura*)**

### **7.1. Ustavni položaj pravosuđa u Italiji**

Kada se radi o nezavisnosti i statusu, italijansko pravosuđe pokazuje mnogo sličnosti sa francuskim pravosuđem. Zbog borbe koju zemlja vodi protiv organizovanog kriminala, terorizma i korupcije unutar vladinih struktura, Italija se pridržava najveće moguće nezavisnosti pravosuđa.

Ovo se vidi i iz posebne pažnje sa kojom italijanski Ustav<sup>110</sup> reguliše sudski sistem.<sup>111</sup> Nezavisnost redovnog pravosuđa je pre svega garantovana, gledano iz perspektive pravnog položaja, pravilima koja se tiču imenovanja i smenjivanja sudija. Redovne sudije se imenuju doživotno (tj. dok ne napune 70-72 godine na njihov zahtev)<sup>112</sup> i u principu ne mogu da budu smenjeni. Oni mogu da budu smenjeni, suspendovani ili prebačeni na drugo mesto samo dekretom Visokog saveta za sudove (*Consiglio Superiore della Magistratura*, u daljem tekstu 'CSM'). Ovaj CSM je Visoki državni savet, posebno osnovan u cilju garancije nezavisnosti pravosuđa. U skladu sa Članom 105. Ustava, ovaj Savet je odgovoran za imenovanja, raspodelu dužnosti, transfer i unapređivanje sudija, kao i preduzimanje disciplinskih mera protiv sudija. Član 107. Ustava, prvi stav, garantuje da sudija može da bude smenjen sa svoje funkcije ili prebačen na drugu funkciju odlukom CSM-a. Drugi stav Člana 107. Ustava predviđa da je ministar pravde ovlašćen da preduzima inicijativu u cilju sprovođenja disciplinskih mera. Zadaci i ovlašćenja CSM-a su regulisani u zakonu od 24. marta 1958. godine.<sup>113</sup> Italijanski Ustav takođe predviđa funkcionalne garancije za nezavisnost osoblju redovnih sudova. Pri obavljanju svojih zadataka sudije su obavezne jedino da se pridržavaju zakona (Član 101.). Garancije nezavisnosti se odnose samo na osoblje u redovnim sudovima. Zakon reguliše nezavisan položaj sudija i nesudskog osoblja koje učestvuje u administraciji



pravde pri čemu ne spadaju u sudsko osoblje.<sup>114</sup>

Pored individualnih garancija za nezavisnost pravosuđa, italijanski Ustav takođe predviđa garancije nezavisnosti na makro nivou. Prema Članu 104. italijanskog Ustava, pravosuđe je autonomna organizacija koja je nezavisna od bilo koje vlasti i kojom upravlja CSM.

### *Organizacija pravosuđa u Italiji*

Organizacija redovnih sudova regulisana je dekretom od 30. januara 1941. godine, br. 12. o pravosudnoj organizaciji.<sup>115</sup> Redovno pravosuđe ima pet nivoa. Najniži nivo u hijerarhiji čine mirovna veća (*giudici di pace*), koja u prvostepenom postupku administriraju pravdu (ili posreduju) u građanskim i krivičnim postupcima manjeg značaja. Ovim poslom se često bave lica koja nisu pravnici. Do 2. juna 1999. godine, pretori (*pretori*) su činili drugi nivo italijanskog sudskog sistema. To su bile profesionalne sudije koje su se bavile žalbenim predmetima koji su dolazili od mirovnih veća, a u prvostepenom postupku su administrirali pravdu u manjim građanskim i krivičnim predmetima. U junu 1999. godine ovi pretori su spojeni sa okružnim sudovima. Trenutno, ovi okružni sudovi (*tribunali*) – koji su se ranije bavili samo nešto težim građanskim i krivičnim predmetima u prvostepenom postupku i postupali u žalbenom postupku u vezi presuda pretora – imaju nadležnost u prvostepenom postupku i u građanskim i krivičnim predmetima.<sup>116</sup>

Apelacioni sudovi (*corti d'appello*) postupaju u žalbenim predmetima u vezi presuda prvostepenih okružnih sudova. Kasacija sudskih odluka je moguća od strane specijalnog kasacionog suda (*corte di cassazione*) u Rimu. Sistem redovnih sudova takođe ima različite druge specijalizovane sudove, kao što su sudovi i odeljenja u apelacionim sudovima za pitanja koja se tiču maloletnika, regionalni sudovi za javne vodene puteve i porotne sudove (*corti di assise*) i apelacione porotne sudove (*corti di assise di appello*), u kojima profesionalne sudije presuđuju predmete u saradnji sa sudijama porotnicima. Pored redovnih sudova, u italijanskom sistemu postoji specijalna hijerarhija administrativnih sudova. Žalbe na odluke vlade i na odluke koje se odnose na izborne rezultate u prvostepenom postupku rešavaju regionalni administrativni sudovi (*tribunali amministrative regionali*), na čije odluke postoji pravo žalbe Državnom savetu. Pored ovih sudova, postoji još nekoliko specijalnih pravosudnih tela u pojedinim oblastima kao što su Kancelarija generalnog revizora, vojni tribunali, poreski komiteti, Vrhovni sud za javne vodene puteve, ali i Ustavni sud koji je ovlašćen da odlučuje o ustavnosti zakona i zakonskih propisa, kao i o odlukama koje dolaze od vlade i iz regiona.

## **7.2. Odgovornost ministra i javna kontrola u Italiji**

Kao i većina zemalja u Evropskoj uniji i Italija ima parlamentarni sistem, što znači da su članovi vlade kolektivno odgovorni italijanskom Parlamentu za odluke Saveta ministara, kao i ministri individualno za način na koji obavljaju svoju dužnost.<sup>117</sup> U vezi sa odgovornostima koje ministar pravde posebno ima za administraciju pravde i za pravosudnu organizaciju, Član 110. Ustava je od sveukupne važnosti. Ovaj Član predviđa da – bez prejudiciranja nadležnosti CSM-a – ministar pravde je odgovoran za pravosudnu organizaciju i obezbeđivanje pravosudnih službi. Ministar pravde je odgovoran parlamentu za pitanja politike u vezi sa organizacijom pravosuđa i načinu upravljanja

pravosudnom organizacijom. Ipak efikasnu parlamentarnu kontrolu u Italiji u praksi ometaju različiti faktori.

Prvi faktor nalazi se u načinu na koji ministar pravde koristi svoju odgovornost za upravljanje pravosudnom organizacijom. Osim toga, sve do nedavno, nevezano za nezavisnost pravosuđa, ministar pravde je upražnjavao politiku nemešanja koliko je god to moguće u smislu da je ministar želeo da obezbedi da se što je moguće manje meša u pitanja koja bi mogla da utiču na sadržaj sudskog postupka. Posledica toga je da konkretno u oblasti upravljanja pravosudnom organizacijom, u Italiji ne postoji centralna uprava, što nije povoljno uticalo na efikasnost upravljanja.<sup>118</sup> Prema posmatračima unutar italijanskog sistema, ministri pravde su nedovoljno spoznavali mogućnosti koje pruža Član 110. u vezi suštinskih oblika rukovođenja i politike rukovođenja ministarstva u odnosu na pravosudnu organizaciju. U toku poslednje dve godine pod novom vladom došlo je do promena u ovoj oblasti, a ministarstvo sada pokušava da uradi više da ohrabri efikasnost i, gde je god moguće i poželjno, kvalitet pravosudnih postupaka. U tom kontekstu usvojen je novi akt 2. juna 1999. godine koji usklađuje i ujedinjuje prvostepene pravosudne postupke. Akt reguliše integraciju dva tipa različitih prvostepenih sudova (*pretore* i *giudice tribunale*: projekat *realizzazione giudice unico in primo grado*, koji u nekoj meri može da se uporedi sa integracijom holandskih kantonalnih sudova u okružne sudove novog stila).

Drugi faktor koji je doprineo činjenici da je parlamentarna kontrola nad rukovođenjem i organizacijom pravosuđa kroz ministarsku odgovornost u prošlosti imala malo šansi, povezan je sa samim parlamentom. Do pre nekih 15 godina predsednici domova u parlamentu nisu dozvoljavali bilo koje pitanje koje se ticalo pravosuđa. Još jednom, to je bilo nevezano za nezavisnost pravosuđa. U toku poslednje dve godine ova politika je bila manje striktna, a sada pitanja o aktivnostima pravosuđa se redovno postavljaju. Ministar takođe odgovara na ova pitanja kada se radi o kvalitetu, ali ministar ne komentariše pojedinačne slučajeve.

#### *Nadzor nad aktivnostima pravosudne organizacije*

Ministar pravde vrši sistematske i nasumične provere aktivnosti pravosudne organizacije. U tu svrhu postoji specijalni inspektorat koji se nalazi pod nadležnošću ministra pravde, a njegov zadatak je da prikuplja informacije o aktivnostima sudova i individualnih sudija. Osim toga, on se bavi takvim stvarima kao što su vreme završetka i organizacija postupaka, ali takođe i tretman strana. Svake tri godine vrši se generalna inspekcija sudova, a pored toga, vrše se i specijalne inspekcije, na primer povodom individualnih žalbi. Trenutno postoji zakonski predlog koji predviđa da italijanski pravosudni savet (CSM) treba da dobije ulogu u proceni sudija u vidu ovlašćenja da vrši procenu svake četiri godine.

#### *Finansiranje pravosudne organizacije*

Prema Članu 110. italijanskog Ustava, ministar pravde je takođe odgovoran za raspodelu sredstava pravosudnim organizacijama. Putem Zakona o budžetu parlament i ministar pravde na godišnjem nivou stavljaju sredstva pravosuđu na raspolaganje. Ministar posle toga određuje namenu tih sredstava i odgovoran je za isplatu plata sudijama. Ministar



pravde utvrđuje kriterijume za raspodelu budžeta različitim sudovima.<sup>119</sup> Sudovi imaju određeni stepen slobode u trošenju sredstava. Ovlašćenje da troši sredstva kada se radi o robi i uslugama, kao i za nesudsko osoblje ministar pravde poverava predsednicima (*capo del ufficio*) italijanskih sudova.<sup>120</sup> U ovom trenutku određena autonomija u rukovođenju je poverena predsednicima apelacionih sudova i javnim tužiocima, kao i predsednicima sudova i državnim tužiocima. Ali sve u svemu, Ministarstvo pravde postupa kao budžetska vlast (takođe i u administrativnom smislu). Takve okolnosti znače da u pravosudnim savetima na nivou unutrašnjih rukovodstava ne postoji dubok uvid u administrativnu rukovodeću organizaciju pravosudnih saveta. Lica iz CSM i Ministarstva pravde misle da rukovodioci pravosudnih saveta ne posvećuju dovoljno pažnje administrativnoj strani stvari. To su često ljudi koje samo interesuje da pišu fine presude.

### **7.3. Consiglio Superiore della Magistratura: savet i ovlašćenja**

CSM čije osnivanje predviđa Ustav od 27. decembra 1947. godine osnovan je tek deset godina kasnije. CSM je osnovan aktom iz 1958. godine i počeo je sa radom 1. januara 1958. godine. CSM u sadašnjem obliku čine 33 člana. Troje od njih su stalni članovi koji su imenovani prema zakonu: predsednik Republike (koji službeno predsedava CSM-om), predsednik kasacionog suda, državni tužilac pri kasacionom sudu. Dvadeset članova se bira iz redova sudija i tužilaštva (*togati*), a deset članova su iz redova nesudskog osoblja (*laici*).

Sudije i tužioci sami biraju članove iz svojih redova. U praksi, to se obavlja kroz udruženje sudova (*Associazione Nazionale Magistrati*). U ovom udruženju postoje različiti pokreti (trenutno ih je četiri) koji ističu kandidate. Udruženje ima status pravnog lica i nikakav poseban zakonski osnov. Ono koristi listu kandidata i sistem proporcionalne zastupljenosti. Lista mora da dobije 9% glasova. Postoji oko 8800 sudija. Naši sagovornici procenjuju da su oko 90-95% njih članovi udruženja. Kada se radi o aktivnom ili pasivnom pravu glasanja o sastavu CSM-a, nije bitno da li je neko član udruženja sudija ili ne, već da li je neko sudija ili ne.<sup>121</sup> U praksi ovaj sistem sa pragom izbora od 9% znači da nije verovatno da lista može da bude podneta van pokreta unutar udruženja sudija. Postoji pet izbornih jedinica. Jedna je rezervisana za kasacioni sud. Članovi Vrhovnog suda biraju dva člana CSM-a. Preostale četiri izborne jedinice su zasnovane na okruzima apelacionih sudova. Okruzi koji zajedno čine izbornu jedinicu menjaju se od izbora do izbora (biraju se žrebom pa stoga nisu geografski integrisane izborne jedinice). Dve od ovih četiri izborne jedinice daju po četiri člana CSM-a, a svaka od ostale dve daje po pet članova.

Kao što je pomenuto u gornjem tekstu, deset članova CSM-a dolaze iz redova nesudskih krugova. Ova lica moraju da budu pravници. Oni moraju da budu profesori ili advokati sa najmanje petnaest godina iskustva (Član 106. italijanskog Ustava). Njih bira parlament na zajedničkoj sednici tajnim glasanjem. Kandidate predlažu političke partije. Da bi predlog prošao potrebna je kvalifikovana većina. Zamenika predsedavajućeg CSM-a biraju članovi CSM-a iz redova nesudskih članova.

Izabrani članovi CSM-a (sudije i nesudsko osoblje) biraju se na period od četiri godine. Mandat sudija i nesudskih članova je isti. Kao rezultat toga, svi osim tri stalna člana se ponovo biraju svake četiri godine.

Okolnost da se CSM (svi osim tri stalna člana) potpuno obnavlja svake četiri godine predstavlja faktor diskontinuiteta. Neka iskustva pokazuju da je ovaj diskontinuitet nepoželjan. Drugi kažu da diskontinuitet ima i svoje prednosti. Zaista, gubi se vreme dok se novi sastav upozna sa situacijom, ali takođe to omogućava više šansi za neke nove ideje.

Uloga predsednika Republike (po službenoj dužnosti predsedava CSM-om) kao predsednika CSM-a smatra se ceremonijalnom, što u najmanju ruku znači da njegova uloga ne bi trebala da vodi do njegovog suštinskog uključivanja u aktivnosti CSM-a. Kada je 13. maja 1991. godine predsednik Kosiga preuzeo ovlašćenja koja su pripadala zameniku predsedavajućeg, to je dovelo do toga da članovi CSM-a iz redova sudija podnesu kolektivnu ostavku zbog čega su aktivnosti CSM-a bile blokirane. Posle intervencije predsednika domova u parlamentu ostavka je povučena.

#### *Članovi CSM-a iz redova nesudskog osoblja*

Činjenica je da su nesudski članovi CSM-a, takođe i u sudskim krugovima, prihvaćeni bez prigovora i da je to čak smatrano kao nešto pozitivno. Ipak sastav CSM-a danas nije tako homogen. To stvara potencijalno slabe tačke u sistemu kada se radi o nesudskim članovima koje bira parlament. Ako parlament uspe da imenuje pravnike koji su izabrani isključivo zbog svojih priznatih zasluga i kvaliteta u profesiji, oni će biti u stanju da drže kurs koji je relativno nezavisan od političkog porekla. Ali kada se radi o nesudskim članovima koji su izabrani isključivo zbog pripadnosti određenoj političkoj grupi, to će biti mnogo teže, zato što oni moraju da računaju na tu grupu da bi pošto im istekne mandat mogli da dobiju neko drugo odgovarajuće mesto.

Okolnost da je potrebna kvalifikovana većina za izbor nesudskih članova znači da su potrebni pregovori oko liste kandidata između političkih partija u parlamentu. Zbog toga, a verovatno i zbog okolnosti da je glasanje tajno, veza sa određenim političkim partijama je u neku ruku oslabljena. Čak i ako partijski politički uticaj nije tako jak i organizovan kao u parlamentu, partijsko političko poreklo ipak igra ulogu. U samom CSM-u se u praksi ne dešava da nesudski članovi budu protiv sudija: kursevi u CSM-u se zauzimaju više prema političkim afinitetima nego po svojstvu u kojem ljudi postaju članovi CSM-a. U tom kontekstu italijanski sagovornici su naglasili da pored načina na koji je sastavljen, glomazna veličina CSM-a ometa proces donošenja odluka i čini ga podložnim politizaciji. Italijanski CSM je sam za sebe parlament.

#### *Budućnost*

Kao deo obimne ustavne revizije koja se trenutno sprovodi u Italiji, dati su i predlozi koji se odnose na CSM. Predloženo je uvođenje novog Člana 120. u italijanski Ustav. Prema tom predlogu bila bi osnovana dva pravosudna saveta, jedan CSM za redovne sudove i drugi CSM za administrativni sudski sistem. U predlogu je CSM za redovne sudove podeljen na dva dela: jedan za sudove i jedan za javno tužilaštvo (Kancelarija državnog tužioca).<sup>122</sup>

Izricanje disciplinskih mera bilo bi prema predlozima povereno drugom telu, tj. sudu koji bi tek trebalo da bude osnovan (*Corte di Giustizia della Magistratura*). Osim toga, ministar pravde bi u skladu sa predlogom bio formalno ovlašćen da učestvuje na

sastancima CSM-a sa pravom da daje predloge i zahteve, ali bez prava glasa. Ove predloge za reviziju Ustava dala je parlamentarna komisija koju su činili predstavnici oba doma parlamenta.<sup>123</sup> Predlog zakona o ustavnoj reviziji nije dobio većinu. Ipak, sagovornici su izjavili da očekuju da predlozi koji se tiču CSM-a u svakom trenutku mogu ponovo da dođu na dnevni red bilo u usvojenom obliku ili ne.

#### *Uloga CSM-a u imenovanju, unapređivanju i transferima*

Jedno od najvažnijih ovlašćenja CSM-a odnosi se na imenovanje sudija. Da bi neko lice bilo imenovano za sudiju u Italiji prvo mora da prođe obuku za sudiju. Ovaj prijem se kao u Francuskoj vrši kroz konkurentno ispitivanje. Oni koji polože ispit (*concorso*) posle toga bivaju imenovani za sudskog službenika na obuci (*uditore giudiziario*). Posle dve godine i pozitivne ocene mogu da postanu sudije.

Ovlašćenje CSM da vrši transfere sudija ima dvojni karakter u Italiji. Transfer koji naredi CSM može da bude nametnut kao disciplinska kazna za sudiju. Disciplinski transferi su veoma retki i o njima može da odluči samo plenarna skupština CSM-a. Sa druge strane, transfer može da bude naložen čak i ako dotični sudija nije uradio ništa što bi zasluživalo kaznu. To je moguće na primer, ako postoje suštinski razlozi za takav transfer. Jedan od primera je ako je sudijin sin suočen sa krivičnim postupkom u provincijskom gradu. To je jasan primer kada sam sudija nije dao nikakav povod za bilo kakvu kaznu. Takođe postoje i granični slučajevi: ponašanje sudija koje samo po sebi predstavlja nedovoljan osnov za bilo koju drugu kaznu osim transfera. Na primer, slučaj sudije koji (kao što pokazuju telefonski razgovori) održava prijateljske veze sa kriminalcima. Takvi transferi spadaju van disciplinskih mera i priprema ih prva komisija. U većini slučajeva transferi se vrše na zahtev samog sudije.

Ministar mora da bude uključen u predloge za imenovanje ili transfer predsednika sudova. Imenovanje predsednika sudova vrši se u CSM, ali imenovanje priprema jedna od komisija.<sup>124</sup> Pre nego što predlog stigne pred plenarnu skupštinu, on biva podnet ministru pravde. U Italiji, kao i u Francuskoj, sasvim je uobičajeno da sudije budu raspoređene u Ministarstvu pravde. Stoga, najveći deo osoblja Ministarstva pravde čine sudije.<sup>125</sup>

Kada se radi o imenovanju predsednika različitih sudova, ministar pravde ima pravo da da svoje mišljenje o predlogu za imenovanje.<sup>126</sup> Osim toga takvo imenovanje može da bude izvršeno samo ako je u vezi sa njim konsultovan ministar. Za njega je potrebna saglasnost ministra. Primenjuje se sledeći postupak: predlog za imenovanje predsednika (ili šefa bilo koje sudske kancelarije) forumuliše nadležan komitet CSM-a, a on se zatim šalje ministru pravde koji ga razmatra. Ako se ministar složi sa predlogom, on se razmatra na plenarnom zasedanju CSM-a koji glasanjem usvaja ili odbija predlog. Ako se ministar ne slaže sa predlogom, on mora da obrazloži svoj stav. Komitet CSM-a koji je dao predlog razmatra motivaciju ministra i odgovara iznošenjem svog obrazloženja. Predmet se zatim upućuje na plenarno zasedanje CSM-a koji donosi odluku glasanjem. Ako se CSM i dalje drži svog predloga njegovo mišljenje je odlučujuće. U praksi imenovanje posle toga ne ide uvek glatko zato što se imenovanje vrši odlukom ministra. Ako ministar ostane pri svom stavu i ospori imenovanje, on na raspolaganju nema druge pravne lekove (a CSM takođe ne može da odustane od predloga), ali teoretski može da se

desi (što se i desilo jednom) da do imenovanje ne dođe za dugo vreme. Jednom je pred Ustavnim sudom bio slučaj u vezi te saglasnosti ministra. Sud nije dao direktan odgovor na pitanje da li je odobrenje zaista potrebno, ali je naglasio da postoji obaveza saradnje.<sup>127</sup>

Trenutno, sudija koji želi da bude raspoređen na rukovodeće mesto u pravosuđu mora da traži mišljenje Sudskog saveta. Ako je to mišljenje dobijeno, ono se šalje CSM-u koji odlučuje o zahtevu na osnovu mišljenja. To je posebno mišljenje pored onog koje mora da bude dato prema zakonu.

Problem za ministra kada se radi o korišćenju ove mogućnosti da utiče na imenovanje predsednika je da, čak i kada postoji sumnja u administrativne sposobnosti kandidata, on generalno ne zna dovoljno dobro kandidate u ministarstvu da bi uz objektivne argumente odbio kandidata kojeg je predložio CSM. U proseku, ministarstvo ima suviše malo informacija o pojedinačnim sudijama. U stvari o njima postoje informacije samo ako su položili ispit dve godine pošto su imenovani za sudiju, a kasnije samo ako oni trinaest godina posle svoje inauguracije ponovo konkurišu za mesto sudije u apelacionom sudu, ili ako dvadeset godina posle svoje inauguracije žele da steknu status sudije kasacionog suda.<sup>128</sup> Ovi periodi traju suviše dugo. Potrebne informacije o kvalitetima pojedinačnih sudija ne mogu u dovoljnoj meri da se dobiju ni putem sistematskih i nasumičnih inspekcija koje ministarstvo, koristeći inspektorat pomenut u stavu 7.2., vrši u pravosudnim savetima svake tri godine ili po žalbi. Trenutno se razmatra predlog zakona koji bi omogućio CSM-u da učestvuje u ovoj proceni sudija, sa ovlašćenjem, između ostalog, da vrši procenu svake četiri godine.

#### *Uloga CSM-a u disciplinskoj nadležnosti*

Izricanje disciplinskih kazni je u diskrecionoj nadležnosti CSM-a (Član 107. italijanskog Ustava). Ovo ovlašćenje za izricanje kazni odnosi se na različite oblike nepropisnog ponašanja, iako ovi oblici ponašanja nisu precizno opisani. Posebno kada se radi o sudijama potrebna je veća jasnoća u vezi kriterijuma pri korišćenju ovog ovlašćenja. Ministar pravde može da preduzme inicijativu za sprovođenje takve mere (u skladu sa Članom 107. Ustava, drugi stav), posle čega Državni tužilac dalje priprema meru. Inspektorat, pomenut u gornjem stavu 7.2., prikuplja informacije za potrebe postupka koji pokreće ministar pravde. Državni tužilac takođe može da pokrene postupak po službenoj dužnosti. CSM<sup>129</sup> odlučuje o žalbi na plenarnom zasedanju.<sup>130</sup> Žalba na odluku CSM-a može da bude podneta kasacionom sudu. CSM ima specijalnu komisiju koja se bavi ispitivanjem sudija u vezi sa disciplinskim kaznama (*Commissione per le inchieste riguardanti i magistrati*).

#### *Ostala ovlašćenja CSM-a*

CSM obezbeđuje kurseve iz profesionalne obuke za sudije. Postoji obavezan paket obuke za sudije koje se još uvek nalaze na obuci (gore pomenuti *uditore giudiziario*). Advokati takođe mogu da učestvuju na nekim od kurseva. Uvek postoji veći interes za kurseve koje obezbeđuje CSM s vremena na vreme, pošto to otvara mogućnosti za zapošljavanje. Većina kurseva traje tri dana, dok neki traju pet dana. Na ovim sesijama učestvuje od 80 do 100 sudija.

U toku intervjua istaknuto je da je CSM, posebno u toku poslednje dve godine, igrao važnu ulogu a koja izgleda da ne proizilazi iz zakona ili propisa: CSM to vidi kao obavezu da javno interveniše, što je CSM jednoglasno prihvatio, u slučajevima kada su sudije javno napadnute, na primer preko medija. Ova odlučnost je uvek imala za nameru da se napravi razlika između prava da se kritikuju sudije i zlonamernog klevetanja i sličnih postupaka koji ne samo da su upereni protiv ličnosti sudije, već takođe diskredituju kredibilitet celokupnog sudstva. Dešavalo se da je svojom odlučnošću CSM bio u stanju da pokaže da su optužbe izrečene protiv sudija bile neosnovane. Sa takvom javno iskazanom odlučnošću, vera u sudstvo, ako je potrebno, može da bude povećana ili povraćena.

#### **7.4. Posredni zaključak, Italija**

U Italiji je odnos između Ministarstva pravde (i zakonodavca, parlamenta) i sudstva organizovan prema modelu u kojem je nezavisnost sudstva visok prioritet. Prema mišljenju CSM-a, osnivanje CSM-a je veoma ojačalo nezavisnost sudstva.

Uključivanje nesudskog osoblja sa sudijskim ovlašćenjima i odgovornostima, sve dok je to uključivanje prihvatljivo, mora da podleže specijalnim garancijama. Osim toga, smatra se da je u sudskoj organizaciji potreban formalizovan način rada da bi se sprečilo da se lični faktori upliću u raspodelu zadataka. Holandskoj delegaciji je napomenuto da Italija ima istoriju sa izuzetnim problemima: terorizam, korupcija i organizovani kriminal. U Italiji se hvatanje u koštac sa ovim problemima smatra zadatkom čiji teret izvršenja pada najviše na pleća pravosuđa. U više prilika je rečeno, kada se radi o nedostacima italijanskog sistema, da je to posledica izbora sistema u kojem nezavisnost pravosuđa ima visoki prioritet. 'To je cena koja mora da bude plaćena'.

Rečeno je da su prednosti i nedostaci načina na koji je CSM sastavljen često međusobno tesno isprepleteni. Činjenica da svake četiri godine CSM mora da radi u praktično potpuno izmenjenom sastavu znači da se periodično javljaju periodi tranzicije u kojima verovatno ne mogu da budu donete dalekosežne odluke, ali sa druge strane, to može da olakša obnavljanje politike. Osim toga, radikalno obnavljanje se uklapa u sliku velike brige za nezavisnost i nepristrasnost koja prevladuje u Italiji. Čini se da je to još jedan primer sprečavanja da pojedinci imaju preveliku vlast.

Pored toga, snažan naglasak na nezavisnost individualnih sudija je uočljiv i tipičan za italijanski sistem. To zahteva uzdržano ponašanje ministra pravde kao i parlamenta kada se radi o sadržaju sudijskog posla. Ova uzdržanost je dovela do striktnog razdvajanja odgovornosti. Pravosudna organizacija obavlja svoja pravosudna ovlašćenja potpuno nezavisno, dok Ministarstvo pravde na centralnom nivou reguliše upravljanje i budžetiranje. Teško da može uopšte da bude reči o sopstvenoj budžetskoj odgovornosti samih pravosudnih saveta, što znači da na nivou sudova postoji veoma malo organizacionih poslova povezanih sa upravljanjem. Ipak, sada su preduzeti neki ustručavajući koraci ka traženju veće budžetske odgovornosti za samu pravosudnu organizaciju. Čini se da potreba za nošenjem sopstvene odgovornosti u oblasti rukovođenja sudovima trenutno u Italiji nije suviše velika.

Naglasak na nezavisnosti pravosuđa svakako, kao i u Francuskoj, ima veliki značaj za imenovanje i unapređivanje sudija. Za razliku, od na primer, situacije u Holandiji,

italijanski ministar pravde ne može uopšte da se meša u ta imenovanja i unapređivanja. Prema sagovornicima, organizacija imenovanja, unapređivanja, transfera i discipline kroz CSM ojačava (kroz striktno podržavanje nezavisnosti individualnih sudija) nezavisnost pravosuđa kao celine. Ipak, još uvek mora da postoji određeni stepen popuštanja kada se radi o obimu i obliku javne kontrole, koja postoji u ovakvom načinu imenovanja i unapređivanja. Proporcionalno relativno velika sudska služba u Italiji je ipak otvorena za razgovor. Na taj nači može da dođe do pojave određenog obima politizacije sudske službe, a samim tim i pravosuđa. Sa tim rizikom smo se već sreli kada smo razmatrali francuski CSM.

## **7.5. Uporedni pregled: zadaci i ovlašćenja italijanskog CSM-a**

### *I. Ovlašćenja u oblasti donošenja politike:*

spoljni poslovi  
javne službe  
sudska saradnja  
rukovođenje personalom  
politika izbora  
politika istraživanja  
savetovanje Ministarstva pravde  
politika kvaliteta

### *II. Rukovodeća ovlašćenja:*

smeštaj i bezbednost  
automatizacija  
administrativna organizacija  
obezbeđivanje administrativnih informacija

### *III. Budžetski postupak:*

budžetska politika  
raspodela sredstava  
odgovornost za trošenje sredstava

### *IV. Ostala ovlašćenja:*

disciplinska ovlašćenja  
(ovlašćenje da se predlažu kandidati za) imenovanja sudija  
unapređivanje i postavljanje sudija  
edukacija i obuka

## **Poglavlje 8. Češka Republika**

### **8.1. Ustavni položaj pravosuđa u Češkoj Republici**

Češki Ustav iz 1993. godine garantuje nezavisnost pravosuđa na različite načine, funkcionalno i iz perspektive pravnog položaja, i do određenog obima, institucionalno. Član 82. češkog Ustava sadrži generalnu funkcionalnu garanciju: sudije nezavisno obavljaju svoja sudijska ovlašćenja. Ovu nezavisnost niko ne može da dovede u pitanje. Prva garancija nezavisnosti iz perspektive pravnog položaja može da bude pronađena u istom Članu 82. češkog Ustava. Ovaj Član predviđa da sudija ne može da bude smenjen ili prebačen u drugi sud protiv svoje volje. Ipak, disciplinski režim može da dovede do izuzetaka od ove garancije. Iz perspektive pravnog položaja nezavisnost pravosuđa je garantovana Članom 93.: predsednik Republike imenuje češke sudije na neodređeno vreme. Institucionalne garancije nezavisnosti u Ustavu su nešto manje direktne. Član 2. Ustava razlikuje različita ovlašćenja države, uključujući pravosuđe. Osim toga, Član 81. poverava rešavanje sporova nezavisnim sudovima, dok su glavni aspekti organizacije navedeni u Članu 83. u vezi sa Članom 91. Ustava.

Nezavisnost pravosuđa je permanentno uključena u češki Ustav iz 1993. godine. Ovaj sistem odražava nedavnu prošlost. U komunističkom režimu nezavisnost pravosuđa, posebno u oblasti administrativnih sporova, bila je mnogo manje zagarantovana.

#### *Organizacija pravosuđa u Češkoj Republici*

Pravosuđe u Češkoj Republici ima prilično komplikovanu četvorostepenu strukturu i komplikovani žalbeni postupak, što ovde neće u potpunosti biti objašnjeno. U Češkoj Republici postoji 78 okružni sudova (odgovornih za vođenje administrativnih i krivičnih postupaka, ali postoje i administrativni sudovi u prvoj instanci, za predmete od manje važnosti), 8 regionalnih sudova (u određenim oblastima žalbene nadležnosti nad presudama okružnih sudova. Posebna žalba specijalnom apelacionom sudu je u svakom slučaju moguća), 2 'viša' suda (odgovorna za žalbenu nadležnost nad *određenim* predmetima regionalnih sudova u kojima je inicijativu pokrenulo Ministarstvo pravde), 1 Vrhovni sud (odgovoran za kasacionu nadležnost). Pored ovih tela, postoje i 3 komercijalna suda u Pragu, Brnu i Ostravi. Ovi specijalizovani sudovi igraju glavnu ulogu u liberalizaciji češke privrede. Oni se posebno bave profesionalnim i poslovnim predmetima koji se odnose na otvorenu i poštnu konkurenciju, politiku cena, dobru trgovinsku praksu itd. Član 91. Ustava takođe predviđa postojanje Vrhovnog administrativnog suda pored Vrhovnog suda, ali on još uvek nije osnovan. Specijalni Ustavni sud prati ustavnost sprovođenja postupaka i zakonitosti. Pravosudni sistem u Češkoj Republici je komplikovan i u neku ruku fragmentisan. Osim toga, komplikovani zakoni u ovoj oblasti nisu takvi da organizacija sudova i administracija pravde budu karakterisani efikasnim i uspešnim rešavanjem predmeta. Postoji ogroman broj nerešenih predmeta, posebno u komercijalnim sudovima.<sup>131</sup>

#### **Napomena**

Glavni aspekti pravosudne organizacije su uneti u Ustav, dok su



detalji izneti u zakonu. Disciplinski režim u vezi sa sudijama u Češkoj Republici ima specijalnu strukturu. U principu sud u kojem je sudija protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak zaposlen, ima disciplinsku nadležnost.<sup>132</sup> To znači da ako je sudija počinio disciplinski prekršaj, tim prekršajem se bave njegove kolege sudije. Predsednik određenog suda je odgovoran za osnivanje disciplinskog tribunala. Ovaj sistem uskoro treba da bude revidiran jer ne doprinosi poverenju javnosti u pravosuđe. Češka pravosudna organizacija je trenutno predmet reformi u opštijem smislu. Na ovo ćemo se vratiti u tački 8.3

### **Napomena**

Od plišane revolucije 1989. godine pravosuđe u Češkoj Republici je suočeno sa različitim problemima. Pre svega, u nekoliko oblasti, prošlost je morala da bude ostavljena iza, a to je prouzrokovalo čišćenje u pravosuđu, a to je uključivalo i rehabilitacione procese. Pored toga, pravosuđe se suočavalo sa mnogim novim tipovima predmeta povezanih sa tranzicijom iz socijalističke u tržišnu ekonomiju. Pojavile su se nove pravne oblasti kao što su Zakon o konkurenciji, pa su sudovi bili zatrpani povećanim brojem krivičnih (pod uticajem kriminalnog talasa iz sredine 1990-tih) i građanskih predmeta (kao rezultat povećane tržišne aktivnosti, još uvek niskog industrijskog i poslovnog etosa, bankrotstava, dužničkih kriza, povraćaja nepropisno oduzete imovine u prošlosti itd.). Postojeća sudska infrastruktura koja je posle revolucije nastavila da čini osnov pravosudne organizacije nije ni na koji način bila prilagođena brzim promenama i nedostajali su joj i mehanizmi i potrebna pravna stručnost da bi odgovorila na veliko povećanje predmeta. Pravi egzodus sudija je dodatno pogoršao situaciju. Skoro polovina stalnih sudija je podnela ostavku između 1990. i 1993. godine, delimično iz političkih razloga, delimično zbog privlačnosti privatnog sektora, gde je bila velika potražnja za iskusnim pravnicima (posebno notarima). Ovi problemi ne samo da su povećali probleme u procesuiranju predmeta već su imali i negativan uticaj na status i autoritet pravosuđa. Kao rezultat kombinacije nepovoljnih faktora u javnosti postoji određeni nedostatak poverenja u pravosuđe. U periodu do 1994. godine to je posebno obeshrabrivalo zapošljavanje mladih sudija koji su bili potrebni da bi se uhvatilo u koštac sa povećanim obimom posla. Nije bilo mnogo mladih pravnika koji su želeli da budu sudije, a jedan od razloga za to su bile i veoma niske plate. Sada negativna spirala koja je na početku uticala na pravosuđe počinje da nestaje pošto je bilo nekog uspeha u privlačenju više sudija i dugoročno boljem opremanju organizacije u cilju smanjivanja broja nerešenih predmeta.

Prema ekspertima EU, ovi napori ipak nisu bili dovoljni da se ispune zahtevi koje zemlje moraju da ispune pri ulasku u Evropsku uniju. Ekspertska misija sprovedena u novembru 1997. godine zaključila je da nezavisnost pravosuđa u Češkoj Republici još uvek nije dovoljno osigurana. Posebno način upravljanja (predsednici sudova su i šefovi sudova i nadležni za sprovođenje naloga iz Ministarstva pravde), komplikovana organizaciona struktura i kao posledica toga, stagnacija u procesuiranju predmeta i nedovoljna finansijska i materijalna mašinerija pravosudne organizacije su razlozi zbog kojih su evropski eksperti zauzeli stav da češka pravosudna organizacija još uvek nije u stanju da ispuni zahteve za ulazak u EU.<sup>133</sup>

#### **Napomena**

Zbog problema, češka pravosudna organizacija nije bila u stanju da stane na noge, što je dovelo do nemogućnosti da budu ispunjeni uslovi za ulazak koje postavlja Evropska unija. Trenutno se odvijaju pripreme u cilju obavljanja dalekosežne revizije pravosudnog sistema. Češka Vlada je razmatrala glavne aspekte reforme počevši od 14. aprila 1999. (Principi reforme pravosuđa). Držeći se te namere, urađen je plan reforme 15. juna 1999. godine zasnovan na osnovnim idejama koje su iznete u donjem tekstu.

## **8.2. Odgovornost ministra i javna kontrola u Češkoj Republici**

Češka Vlada ima sistem kolektivne odgovornosti vlade. Šef vlade je premijer kojeg imenuje predsednik (Član 68. Ustava). Parlament može da uskrati poverenje celoj vladi na predlog o izglasavanju nepoverenja (Član 72. Ustava), zbog čega vlada mora da podnese ostavku. Premijer podnosi svoju ostavku predsedniku, što čine i ministri preko premijera.

Trenutno, češki ministar pravde je odgovoran za upravljanje pravosudnim sistemom. Ova odgovornost ima različite aspekte. Pre svega, ministar pravde je lice koje je nadležno za budžet. Ministar pravde vodi računa o opremanju i finansiranju sudova. U postojećem budžetskom ciklusu, zahteve okružnih i komercijalnih sudova prave, koordiniraju i prosleđuju regionalni sudovi Ministarstvu pravde svake godine. Vrhovni sud, viši sudovi i Ustavni sud sami prosleđuju svoje zahteve direktno Ministarstvu pravde. Navedeni zahtevi čine osnov za budžetske predloge koje ministar pravde prezentuje parlamentu. Kada budžetski predlog dobije formu Zakona o budžetu, sredstva se stavljaju na raspolaganje sudovima. To znači da regionalni sudovi igraju važnu ulogu kao posrednička organizacija: oni se staraju o raspodeli sredstava okružnim sudovima u svojim regionima. Za tu svrhu, u skladu sa prethodno utvrđenim sistemom raspodele koji je zasnovan na merenju obima posla, svakog meseca okružnim sudovima se dostavlja dvanaestina predviđenog budžeta.<sup>134</sup> To im omogućava da plaćaju troškove sudova. Sistem finansiranja je relativno striktan: privremeni dodaci ili povećanja u budžetu u okviru iste budžetske godine relano nisu mogući. Ipak regionalni poseduje mogućnost za dodatno finansiranje okružnih sudova iz određenih namenskih rezervi u slučaju nepredviđenih okolnosti. Pored toga, postoji mogućnost obraćanja Ministarstvu pravde u hitnim slučajevima. Od ove mogućnosti relativno ima malo koristi. Ministar pravde, potpuno u skladu sa faznim sistemom, takođe vrši kontrolu nad troškovima sredstava. Pre

svega, regionalni sudovi vrše provjere, koje se unapred najavljuju, okružnih sudova. Ministarstvo pravde koje ima posebno odeljenje za ovu svrhu vrši inspekciju regionalnih sudova kao posredničkih organizacija. Ove inspekcije su takođe planirane. U vezi sa tim, inspeksijska služba Ministarstva pravde može da vrši inspekcije prostorija svakog sudskog organa. Inspekcije mogu da dovedu do davanja instrukcija predsedniku bilo kog suda, koji u češkom sistemu postupa kao administrativni upravnik. Regionalni sudovi su odgovorni u smislu obrazloženja budžeta.

Rukovođenje sudskom organizacijom u Češkoj Republici ima specijalnu svrhu. Predsednici sudova ne samo da imaju zadnju reč u sudskim pitanjima u okviru svojih organizacija, kao što je davanje radnih zadataka i pružanje pomoći sudijama, disciplinska i personalna pitanja, već su takođe odgovorni za generalno rukovođenje svojih organizacija (obavljanje državne administracije u pravosuđu). U tom kontekstu predsednici su odgovorni za materijalno snabdevanje svojih organizacija (zgrade, oprema itd.), osnivanje i organizaciju administracije suda (uključujući prikupljanje sudskih taksi), rukovođenje koje se odnosi na trošenje budžeta itd. Pri sprovođenju ovih zadataka predsednici su podređeni ministru pravde. Ministar koji može da imenuje i smenjuje sudije koje vrše funkciju predsednika suda donosi uputstva za predsednike sudova u oblasti generalnog rukovođenja sudovima, što nije u skladu sa nezavisnošću predsednika sudova koji za vreme dok obavljaju dužnost predsednika suda takođe vrše i svoj redovni posao sudije u tom sudu. Prema mišljenju ekspertske komisije koja je posetila Češku Republiku u okviru inspekcije u vezi sa pristupom Češke Republike EU 1987. godine, delimična potčinjenost predsednika sudova ministru pravde predstavlja opasnost po nezavisnost predsednika. Čini se da čak i predsednici koji nisu intervjuisani u toku ove posete nisu zadovoljni u svim aspektima sa rukovodećim ovlašćenjima koje moraju da izvršavaju pod nadležnošću ministra pravde. Oni više vole da se bave striktno sudskim poslovima.

Pored rukovodeće odgovornosti, ministar pravde je takođe odgovoran u oblasti obuke i imenovanja sudija. Od 1999. godine, kandidate za položaj sudije regrutuje Ministarstvo pravde na centralnom nivou. Ovakav način predstavlja zamenu prethodnog sistema u kojem su regionalni sudovi bili nadležni za zapošljavanje sudija. Ovaj decentralizovani sistem zapošljavanja doveo je do nestabilne situacije. Mnoge potencijalne sudije došle su u regionalne sudove očekujući da budu raspoređeni u regionu. Sada pošto je Ministarstvo pravde centralizovalo sistem zapošljavanja lakše je vršiti uravnoteženu distribuciju kandidata (u kojima se takođe oskudeva). Posle registracije kandidati prolaze kroz različita ispitivanja pre nego što budu primljeni ili odbijeni. Izabrani kandidati se posle toga imenuju za zvaničnike Ministarstva pravde i imenuju za sudije pripravnike u nekom od okružnih sudova. Posle toga slede dve godine praktične obuke u različitim odsecima i sekcijama okružnog i apelacionog suda. U toku perioda obuke regionalni sud je sud nadležan za koordinaciju. Takođe, kursevi i procena polaznika se organizuju na tom nivou. Posle tri godine regionalni sud odlučuje da li je kandidat položio završni ispit. Ako polaznik stekne pravo da polaže završni ispit, on/ona dobija određeno vreme da se za njega pripremi. Završni ispit sastoji se od pisanog dela, ali takođe i od procena, kao što je psihološki test. Završni ispit može da se polaže još jednom. Ako polaznik položi ispit, regionalni sud ga predlaže Ministarstvu pravde, koje zauzvrat, šalje predlog o

imenovanju predsedniku Republike, licu koje je ovlašćeno da vrši imenovanja. Postoje različiti kursevi obuke (permanentna edukacija) u toku sudske karijere. Ministarstvo pravde vodi računa o nekim od tih kurseva, ali većinu kurseva organizuje udruženje sudija (Unija sudija). Vrhovni sud takođe organizuje poslepodnevne radionice. Da bi se ohrabrila razmena iskustava između javne uprave i pravosuđa, sudije mogu da budu postavljene na radna mesta u okviru sektora javne uprave. Sudija može na primer da za neko vreme bude postavljen u Ministarstvu pravde. Ipak ova mogućnost se slabo koristi. Prosečan obim posla čeških sudova, a u većini slučajeva i akutni nedostatak kadrova, ne dozvoljavaju da sudija bude privremeno 'pozajmljen'. Putem obuke a i zbog uloge koju ministar pravde ima u sistemu imenovanja sudija, on može da igra aktivnu ulogu u praćenju kvaliteta administracije pravde. Odgovornost ministra za kvalitet takođe predstavlja deo odgovornosti za pravosudni sistem, za koji on ima posebnu odgovornost (na primer putem predloga za reformu pravosudne organizacije kao što je onaj koji je sada dat) i ovlašćenje da vrši inspekcije u oblasti rukovođenja pravosudnom organizacijom, da daje instrukcije kao rezultat tih inspekcija i ovlašćenje da pokrene disciplinske postupke protiv sudija, ako je to potrebno. Kontrola koju parlament vrši nad tim kako ministar pravde rukovodi pravosudnom organizacijom vrši se indirektno. Parlament generalno prati upravljačku politiku vlade u vezi sa pravosudnom organizacijom. Parlament je veoma malo uključen u individualne slučajeve (i način na koji se postupa sa njima) i još nije bilo pokretanja parlamentarne istrage u vezi sa upravljanjem pravosuđem. Parlament sa distance prati i politiku obuke i imenovanja sudija. Budžet obično prolazi kroz proveru u trenutku kada politika upravljanja pravosuđem dođe na dnevni red. Diskusije su zato koncentrisane uglavnom na 'opremu' za pravosudnu organizaciju. Diskusije koje se odnose na sadržaj pravosudnog posla koje proizilaze iz nezavisnosti pravosuđa, teško da su ikad održane.

### **8.3. 'Vrhovni sudski savet' u Češkoj Republici**

Pravosuđe i sudska organizacija u Češkoj Republici koji su već razmatrani u tačkama 8.1 i 8.2 nalaze se u nesigurnom položaju. Uprkos pokušajima da se unapredi nezavisan status i ovlašćenja pravosuđa kroz ustavne promene i organizacione i administrativne mere, nezavisnost pravosuđa ipak nije pošteđena sporova. Najvažniji razlozi mogu da budu pronađeni u: (a) ranijoj komunističkoj prošlosti i tada preovlađujućem sistemu socijalističke administracije pravde, (b) povećanom obimu posla do kojeg je došlo zbog novih vrsta predmeta, novih pravnih osnova i društvenih događanja, (c) do nedavno stalno rastućem nedostatku osoblja, stručnosti i sredstava za bavljenje povećanim obimom posla, (d) trenutnoj neefikasnosti četvorostepene organizacije i komplikovanog proceduralnog zakona koji uvodi dodatna odlaganja i kašnjenja u procesuiranju predmeta, (e) dvostrukoj strukturi ovlašćenja kada se radi o upravljanju sudovima gde je predsednik suda, kao šef suda za pitanja koja se tiču rukovođenja (obavljanje državne administracije), podređen ministru pravde, ali ne i za sudska pitanja i (f) disciplinskim postupcima koji se organizuju lokalno gde kolege sudije iz istog suda vode postupak protiv sudija. Problemi koje je takođe uočila komisija eksperata EU pri istraživanju iz 1997. godine su doveli do toga da češka Vlada izađe sa planom za reviziju pravosudne organizacije (reforma pravosuđa). Glavne aspekte tog plana češka Vlada je već donela u

aprilu 1999. godine, a 15. juna ministar pravde će ih izneti u planu za reviziju pravosudne organizacije. Najvažniji elementni ove reforme su sledeći:

1. Osnivanje posredničke organizacije za upravljanje pravosudnom organizacijom (sudske službe/organ za sudsku administraciju). Ta nezavisna organizacija koja će se zvati Vrhovni pravosudni savet (VPS) igraće ulogu u upravljanju pravosudnom organizacijom u oblasti administrativne podrške poslovanju sudova (automatizacija, administracija, sistem praćenja napretka i slično), u personalnim pitanjima sudova, koordinaciji disciplinskih postupaka, obuke sudija itd.
2. Rešenje problema podređenog položaja predsednika sudova u oblasti rukovodećih ovlašćenja. Prva razmatranja govore u prilog sistema u kojem je predsednicima sudova data veća nezavisnost u upravljanju u oblasti ovlašćenja koja se odnose na upravljanje (a sa tim manji ili ne više direktan uticaj na njih od strane ministra pravde).
3. Pojednostavljanje komplikovanog pravosudnog sistema. U bliskoj budućnosti postojaće samo tri nivoa pravosudnog sistema. Nastaće viši sudovi kao poseban nivo sudova, a komercijalni sudovi će biti inkorporisani u okružne sudove.
4. Proceduralni zakon biće reformisan i biće manje komplikovan. Veća ovlašćenja biće predviđena za vanredne postupke, ubrzane postupke i pojednostavljenje rešenja itd.
5. Materijalna i tehnička podrška pravosuđu biće poboljšana i proširena.

Češka Vlada namerava da izađe sa ovim planovima. Na kraju 1999. godine prvi zakonski predlog mora da bude prosleđen parlamentu.

U međuvremenu prvri predlozi češke Vlade su doveli do različitih diskusija u Češkoj Republici u vezi sa osnivanjem i organizacijom novog Vrhovnog pravosudnog saveta.

Unija sudija i Vrhovni sud su u ovoj debati dali svoje mišljenje.<sup>135</sup>

Prema Uniji sudija, sudska samouprava (samouprava pravosuđa) treba da bude polazna tačka za reformu pravosudne organizacije.<sup>136</sup> Taj princip samoupravljanja treba da bude uključen u Ustav. Prema Uniji sudija, upravu VPS-a<sup>137</sup> treba većinom da čine sudije.<sup>138</sup>

Stoga, u odboru od 17 članova, Unija sudija vidi 8 mesta za sudije koje su izabrane iz redova pravosuđa. Predsednici i Vrhovnog suda i Ustavnog suda po službenoj funkciji bi bili članovi, a preostalih 7 članova bi birao parlament. Postoje zahtevi u vezi imenovanja u vezi sa kandidaturom, kao i u vezi sa članovima koje bira parlament (reprezentativni i profesionalni kvaliteti). Namera Unije sudija u svakom slučaju je da obezbedi da same sudije imaju značajnu ulogu u rukovođenju. U njihovom predlogu ima mesta i za spoljašnje članove u upravi. VPS prema predlogu Unije sudija ima opšte zadatke i ovlašćenja kada se radi o spisku preporuka za imenovanja i transfer sudija, imenovanju i smenjivanju izvršnih sudija (predsednika sudova) u sudovima, davanju predloga budžeta za celokupno pravosuđe, raspodeli budžeta između sudova, savetovanju o važnim merama za pravosudnu organizaciju. Vanredni aspekt u predlogu Unije sudova je da oni predviđaju sistem nezavisnog upravljanja pravosuđem na dva nivoa. U njihovom predlogu VPS će biti prisutan u vidu odeljenja u okviru svakog suda. Ova ideja koja je preuzeta iz mađarskog sistema znači da će pravosudni savet postupati kao telo zastupljeno u svim sudovima.<sup>139</sup> Takva decentralizovana administrativna odeljenja bi vršila procenu sudija, davala predloge za imenovanja i transfer sudija, pravila predloge budžeta za sopstvene sudove za narednu godinu, odobravalala način trošenja sredstava u sudu itd. Prema Uniji sudija, ovaj sistem ima prednost u tome što način upravljanja i

problemi koje on podrazumeva postanu transparentniji unutar sudova. To je u suštini sistem stalnog nadzora. Posrednički problemi i potrebe su ranije bili očigledni, a ovaj sistem poboljšava komunikaciju između pojedinačnih sudova i VPS, tako da VPS može tačnije da procenjuje potrebe sudskih administracija. To omogućava bolju koordinaciju. Vrhovni sud ne odobrava ovakav uslojen i decentralizovan sistem upravljanja pravosudnom organizacijom. Vrhovni sud je više na liniji centralnog VPS-a zasnovanog na španskom modelu. Osim toga, Vrhovni sud bi želeo da vidi da princip delimične samouprave, koja bi se vršila preko njegovog odbora, bude unet u Ustav. Prema Vrhovnom sudu većinu članova VPS-a treba da čine sudije. Pored članstva po službenoj dužnosti predsednika Vrhovnog suda, sudije bi bile imenovane putem biranja predstavnika. Odnos članova odbora VPS-a određivao bi direktno parlament. Vrhovni sud smatra da je članstvo i ministra pravde i predsednika Republike u VPS-u, kao što je to slučaj u Francuskoj i Italiji, nepotrebno. Prema Vrhovnom sudu, ministar pravde i predsednik Republike ne bi trebalo da utiču na izbor i rad VPS-a. Samo parlament i same pravosudne organizacije odlučuju, u obimu u kojem se to odnosi na imenovanja, ko će postati član VPS-a. Vrhovni sud smatra da VPS treba da dobije ulogu u generalnom upravljanju sudovima, raspodeli sredstava i osoblja, pripremi budžeta i imenovanju i obuci sudija. Da bi izašli na kraj sa pogoršanjem položaja pravosudnih organizacija u Češkoj Republici, prema Vrhovnom sudu, sve što je potrebno je da se dozvoli VPS-u da daje obavezujuće preporuke u oblasti predloga budžeta. Ministar pravde mora u svoj predlog budžeta parlamentu da uključi zahteve VPS-a koji se tiču veličine osoblja i materijalnih sredstava. Parlament naravno može slobodno da odlučuje da li će prihvatiti predlog ili ne. U oblasti disciplinske nadležnosti Vrhovni sud podržava centralizovani sistem. Centralni sud od sada treba da bude ovlašćen da vrši disciplinsku administraciju pravde. Moguće je da VPS igra ulogu u osnivanju ili podršci takve organizacije.

#### **8.4. Posredni zaključak, Češka Republika**

Način na koji je upravljanje pravosuđem trenutno organizovano u Češkoj Republici je takav da bi mogao da bude nazvan *nepodeljenim*. Ne postoji prava posrednička organizacija koja poseduje posebna rukovodeća ovlašćenja između ministra pravde i pravosuđa. Predsednici sudova u rukovodećem smislu postupaju samo kao realizatori upravljačke politike ministra pravde kojem su oni hijerarhijski podređeni u tom smislu. Takvi nepodeljeni sistemi rukovođenja pravosudnom organizacijom postoje u Francuskoj, Nemačkoj, Italiji i Holandiji. Tamo je rukovodeća odgovornost u potpunoj nadležnosti ministara pravde koji mogu da budu pozvani na odgovornost zbog svoje politike u toj oblasti na osnovu svoje političke odgovornosti.

Osim toga, položaj regionalnih sudova kao budžetskih prenosnih stanica u češkom sistemu u ovom trenutku pokazuje sličnost sa sistemima koje smo imali u drugim evropskim zemljama. Na primer, Francuska takođe ima sistem *Cours d'appel* koji imaju posredničku ulogu u raspodeli budžeta i u budžetskim obrazloženjima za sudove u svojim regionima.

Do sada sistem nepodeljene rukovodeće odgovornosti u Češkoj Republici nije smatran sposobnim da reši ogromne probleme sa kojima se češki sudovi suočavaju. Posebno nedostatak osoblja i sredstava, nedostatak stručnosti i prateća odlaganja i stagnacija u

procesuiranju posla su takvi da češko pravosuđe ne može ili jedva da može da se nosi sa još uvek konstantno rastućim prilivom predmeta. Kao posledica toga, ovlašćenja i nezavisan status pravosuđa, koji predstavljaju osnov za demokratsku ustavnu državu, su sporno pitanje u Češkoj Republici. Zalaganje za takva ovlašćenja pravosuđa i njegov nezavisan status je od najveće važnosti takođe i u vezi sa ulaskom Češke Republike u Evropsku Uniju. Nedavno je češka Vlada učinila prvi pokušaj reforme pravosudne organizacije.

Planovi koji su pokrenuti za tu svrhu sadrže, pored uprošćavanja strukture pravosudne organizacije, pojednostavljenje proceduralnog zakona i modifikovanu organizaciju disciplinskih postupaka i rukovođenja sudova, kao i nameru za ovlašćivanje pravosudne organizacije u vezi sa određenim komponentama upravljanja pravosudnom organizacijom. Ovaj Vrhovni pravosudni savet predstavlja nezavisnu sudsku službu koja će upravljati pravosudnom organizacijom u oblasti administrativne podrške procesuiranju poslova sudova (automatizacija, administracija, sistem praćenja napretka i slično), raspodele i opravdavanja sredstava, personalnih stvari sudova, osnivanja i koordinacije disciplinskih sudova i osnivanja tela nadležnih za žalbeni disciplinski postupak, zapošljavanja, obuke i imenovanja sudija. Moguće je da VPS preuzme i neka druga ministarska rukovodeća ovlašćenja. Još uvek nisu precizno utvrđeni budući zadaci i ovlašćenja VPS-a, kao ni način na koji će njegov odbor biti osnovan. U toku diskusija, vlada i Vrhovni sud, kao i Unija sudija, zalagali su se za širok sastav odbora, čiju većinu članova čine sudije čiji jedan deo, koji je zasnovan na zastupljenosti relevantnih sekcija pravosuđa, delimično biraju sudije a delom parlament. Prema i jednom i drugom mišljenju, predsednik Republike i predsednik Vrhovnog suda takođe po službenoj dužnosti treba da budu u upravi VPS-a. Kada se radi o zadacima i ovlašćenjima VPS-a, Vrhovni sud je mišljenja da oni prvenstveno moraju da budu u oblasti finansiranja i dodeljivanja osoblja, obuke i imenovanja, a takođe i u oblasti pripreme i realizacije budžeta. Vrhovni sud želi da ovlasti VPS da donosi obavezujuće predloge za predlog budžeta ministra pravde u oblasti personalnih pitanja sudova i zahteva za finansiranjem. Unija sudija predviđa da ovlašćenja VPS-a uglavnom budu u oblasti imenovanja i transfera sudija, davanje saveta Vladi i učestvovanje u budžetskom ciklusu. Izuzetan aspekt predloga Unije sudija je da oni žele decentralizovan sistem u kojem je zastupljenost VPS-a ustanovljena na nivou skoro svih sudova. Odeljenja VPS-a na nivou sudova bavila bi se uglavnom pitanjima povezanim sa upravljanjem sudovima. Vrhovni sud ima malo razumevanja za ovaj sistem. I Vrhovni sud i Unija sudija su usvojili stav da status VPS-a zahteva ustavne promene.

### **8.5. Uporedni pregled zadataka i ovlašćenja 'Vrhovnog pravosudnog saveta' u Češkoj Republici**

U donjem tekstu dat je uporedni pregled koji teži da odrazi koji će biti zadaci i ovlašćenja češkog Vrhovnog pravosudnog saveta. Aspekti označeni sa '?' su oni u odnosu na koje postoji neizvesnost ili koji su sporni.

*I. Ovlašćenja u oblasti donošenja politike:  
spoljni poslovi*



javne službe  
sudska saradnja  
rukovođenje personalom  
politika izbora  
politika istraživanja  
savetovanje Ministarstva pravde  
politika kvaliteta

*II. Rukovodeća ovlašćenja:*

? smeštaj i bezbednost  
automatizacija  
administrativna organizacija  
? obezbeđivanje administrativnih informacija

*III. Budžetski postupak:*

budžetska politika  
raspodela sredstava  
odgovornost za trošenje sredstava

*IV. Ostala ovlašćenja:*

korektivna ovlašćenja/disciplina  
(ovlašćenje da se predlažu kandidati za) imenovanja sudija  
unapređivanje i postavljanje sudija  
edukacija i obuka

**Poglavlje 9. Hrvatska (Državni pravosudni savet)**

**9.1. Ustavni položaj pravosuđa u Hrvatskoj**

Hrvatski pravosudni sistem vuče svoje korene iz sredine 19. veka i od tada je sistem strukturiran uglavnom na osnovu iskustava iz austrijskog i nemačkog pravosudnog sistema. Hrvatski pravosudni sistem je institucionalno organizovan na principima vladavine prava i nezavisnosti pravosuđa. U Članovima 117. do 123. Ustava Republike Hrvatske, izneta su glavna ovlašćenja pravosuđa. Član 117. Ustava predviđa da 'pravosudna ovlašćenja izvršavaju sudovi, pravosudna ovlašćenja su autonomna i nezavisna i sudovi administriraju pravdu na osnovu ustava i zakona'. Ovlašćenja i status Vrhovnog suda su opisani u Članu 118. Ustava. Vrhovni sud Republike Hrvatske kao najviši sud obezbeđuje jedinstvenu primenu zakona i ravnopravnost građana. Predsednika Vrhovnog suda bira i smenjuje hrvatski Parlament (*Hrvatski sabor*) na predlog predsednika Republike uz prethodno dobijeno mišljenje sa generalnog zasedanja Vrhovnog suda Republike Hrvatske i odgovarajuće komisije hrvatskog Parlamenta. Predsednik Vrhovnog suda se bira na četiri godine. Osnivanje, nadležnost, sastav i organizacija sudova i postupak su regulisani zakonom.

Član 121. Ustava opisuje imunitet sudija. Sudije uživaju imunitet prema zakonu. Sudije i članovi veća koji učestvuju u postupku ne mogu da budu odgovorni za izneta mišljenja ili

zbog glasanja pri donošenju odluke, osim ako sudija izvrši delo koje zakon definiše kao krivično delo. Sudija ne može da bude uhapšen u postupku započetom zbog krivičnog dela izvršenog pri donošenju presude ili da bude pritvoren bez odobrenja Državnog pravosudnog veća. U principu imenovanje sudije je doživotno. Izuzetak stava 1. Člana 122. Ustava odnosi se na prvi mandat na funkciju sudije. Sudije se imenuju na period od pet godina. Posle tog perioda oni se imenuju doživotno. Sudije mogu da budu smenjene samo na osnovu sledećih kriterijuma: na lični zahtev, gubitak sposobnosti za obavljanje zadataka, krivična presuda, disciplinski akti Državnog pravosudnog saveta ili penzionisanje (navršenih 70 godina života). Sudije mogu da se žale na odluku o smenjivanju Ustavnom sudu u roku od 15 dana od dana uručjenja odluke. Princip iz Člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima može da bude pronađen u Članu 29. Ustava (pravo na pošten postupak). Javnost postupka je dalje predviđena u Članu 119. Ustava koji kaže 'sudski postupci su javni i presude se proglašavaju javno u ime Republike Hrvatske'. Javnost može da bude isključena iz postupka u potpunosti ili delimično iz razloga koji su potrebni u demokratskom društvu zbog privatnosti strana, u brakorazvodnim predmetima i u predmetima povezanim sa starateljstvom i usvajanjem, ili zbog zaštite vojne, profesionalne ili poslovne tajne i zbog zaštite bezbednosti i odbrane Republike Hrvatske, ali samo donošenjem mere koja je prema mišljenju suda bezuslovno potrebna u posebnim okolnostima kada bi prisustvo javnosti moglo da nanese štetu interesima pravde.

#### *Organizacija pravosuđa u Hrvatskoj*

Struktura i ovlašćenja su opisani u Aktu o sudovima.<sup>140</sup> Ovaj zakon reguliše organizaciju i ovlašćenja sudova, njihovu unutrašnju organizaciju, uslove za imenovanje i smenjivanje sudija, njihova prava i obaveze i specijalne aranžmane koji se odnose na Vrhovni sud. Teritorijalna nadležnost je takođe regulisana Aktom o sudovima. Član 16. propisuje da 'na teritoriji koju pokriva okružni sud na kojoj postoji više opštinskih sudova, zakon može da propiše da jedan od tih opštinskih sudova presuđuje za određenu vrstu predmeta koja spadaju pod nadležnost opštinskih sudova na teritoriji tog okružnog suda'. Teritorijalna nadležnost sudova je prvenstveno zasnovana na veličini stanovništva u toj oblasti. Okružni sudovi pokrivaju nekoliko opštinskih sudova a zakon reguliše koji sudovi potpadaju pod teritorijalnu nadležnost okružnih sudova. Nadležnost sudova je opisana u Članovima 15a do 24. Akta o sudovima. Republika Hrvatska ima šest različitih tipova sudova. Prvi tip sudova su opštinski sudovi. Ovi sudovi su u prvostepenom postupku odgovorni za: krivične predmete u slučajevima izvršenih krivičnih dela za koja je predviđena kazna zatvora do deset godina. Pored tih krivičnih predmeta, opštinski sudovi presuđuju u svim građanskim predmetima (očuvanje, postojanje ili nepostojanje bračnog života, razvodi, zahtevi za dodeljivanje deteta, starateljstvo, narušavanje poseda, predmeti između vlasnika i zakupca, stambena pitanja) i predmetima iz radnog odnosa. Opštinski sudovi su takođe odgovorni za predmete koji se odnose na nasleđivanje i registraciju zemljišta, uključujući vođenje zemljišnog registra, nesporne predmete i predmete gde se traži prisilno izvršenje, pravnu pomoć, priznavanje i sprovođenje odluka stranih sudova i međunarodnu pravnu pomoć (Član 16. Akta o sudovima). Drugi tip sudova su okružni sudovi. Ovi sudovi su

odgovorni za presuđivanje u krivičnim predmetima za izvršena krivična dela za koja je predviđena kazna zatvora preko deset godina, sprovođenje istraga i drugih akata, vođenje postupaka za ekstradiciju optuženih ili osuđenih lica (osim ako zakon propisuje nadležnost Vrhovnog suda), sprovođenje odluka stranih pravosuđa u krivičnim predmetima, odlučivanje o žalbama na odluke istražnog sudije, odlučivanje o žalbama na odluke opštinskih sudova koje su donete u prvostepenom postupku, odlučivanje o sukobu nadležnosti između opštinskih sudova. Okružni sudovi takođe sprovode disciplinske postupke i postupke u vezi žalbi na odluke donete u disciplinskim postupcima u vezi sa nesavesnim radom javnih beležnika (Član 17. Akta o sudovima). Komercijalni sudovi kao treći tip sudova imaju nadležnost za komercijalne predmete (na primer sporove do kojih dođe zbog komercijalnih ugovora, sporove u vezi pomorskog saobraćaja i navigacije, sporova u vazdušnom saobraćaju i sporove u vezi intelektualnog vlasništva (Član 19. Akta o sudovima). Policijski sudovi su četvrti tip sudova. Oni su nadležni da presuđuju za prekršaje (Član 15. Akta o sudovima). Žalbe na odluke policijskih sudova šalju se višem policijskom sudu. Peti tip sudova su administrativni sudovi. Ovi sudovi su odgovorni za presuđivanje u predmetima protiv administrativnih akata (Član 21. Akta o sudovima). Vrhovni sud Hrvatske ima više nadležnosti. Pre svega on je nadležan za žalbe na odluke okružnih sudova koje su donete u prvostepenom postupku, žalbe na odluke višeg komercijalnog suda i administrativnog suda. Vrhovni sud takođe odlučuje u slučajevima sukoba nadležnosti između sudova na teritoriji Republike Hrvatske kada ti sudovi imaju isti nadređeni sud. Pored toga Vrhovni sud je zadužen za promovisanje jednoobrazne primene zakona i ravnopravne zaštite građana pred zakonom, kao i za odlučivanje u vezi važnih pravnih pitanja. Vrhovni sud je takođe zadužen za obuku i edukaciju sudija (Član 22. Akta o sudovima). Postoji 114 opštinskih sudova, 21 okružni sud, 115 policijskih sudova i 13 komercijalnih sudova.

Pored opštinskih sudova, okružnih sudova, policijskih sudova i komercijalnih sudova, Republika Hrvatska ima i Ustavni sud. Ustavni sud odlučuje o usklađenosti zakona sa Ustavom, usklađenosti ostalih propisa sa Ustavom i zakonima. On je takođe odgovoran za zaštitu ustavnih sloboda i ljudskih prava, za odlučivanje u sporovima oko nadležnosti između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, opoziv predsednika Republike, itd. (za dodatne detalje videti Član 126. Ustava).

## **9.2. Odgovornost ministra u Hrvatskoj**

Ministarstvo pravde, administracije i lokalne samouprave je odgovorno za administraciju pravosuđa. Ono obezbeđuje profesionalnu obuku i edukaciju sudija, tužilaca i zaposlenih u pravosuđu. Ono je takođe odgovorno za nadzor nad administrativnim radom u različitim pravosudnim organizacijama, kancelarijama javnih pravobranilaca i tužilaštvima (videti Član 25. i 26. Akta o sudovima). Aktivnosti koje se odnose na poboljšanje izvršenja pravosudnih ovlašćenja, izradu zakona i drugih propisa namenjenih regulisanju rada sudova (nadležnosti, sastav i organizacija sudova, obuka i edukacija, dodela budžetskih sredstava) su obuhvaćene spiskom zadataka Ministarstva pravde (Član 38.). Odeljenje za administrativne poslove i ljudske resurse u pravosuđu izvršava glavne

zadatke u vezi sa administracijom pravde. Ono vodi personalnu dokumentaciju sudija i nadzire rad sudova. Ministarstvo pravde može da traži od sudova da mu dostavljaju izveštaje i informacije o svom radu. Ono takođe može od slučaja do slučaja da dobija informacije o radu sudova. Ministar pravde takođe odlučuje o ukupnom broju sudija u svakom sudu u skladu sa okvirnim standardima sudske prakse. Ovaj okvir utvrđuje ministar pravde na predlog proširenog saziva Vrhovnog suda (Član 46. i 47. Akta o sudovima). Raspodela budžeta je takođe u rukama ministarstva.

Ministar pravde je takođe odgovoran za imenovanje predsednika sudova. Državni pravosudni savet samo ima pravo i obavezu da predloži kandidate za mesta predsednika sudova. Ministarstvo pravde imenuje predsednike sudova na period od četiri godine između kandidata koje predloži Državni pravosudni savet, pri čemu oni mogu da budu reizabrani za još jedan mandat (Član 73a Akta o sudovima).

### **9.3. Državni pravosudni savet u Hrvatskoj: sastav i ovlašćenja**

Državni pravosudni savet ima svoj zakonski osnov u Članu 121. Ustava i u Aktu o Državnom pravosudnom savetu (Službeni list br. 58/93, 18. jun 1993. i 49/99 i izmene Akta o Državnom pravosudnom savetu broj 01-081-00-4344/2, decembar 2000. godine). Državni pravosudni savet ima 11 članova, pri čemu se jedan od njih bira za predsednika. Na mesto predsednika ili člana Saveta mogu da budu izabrane više sudije, advokati i profesori prava. Do nedavno (pre 2000. godine) Savet je imao 15 članova, uključujući predstavnike javnog tužilaštva. Prema novim pravilima, hrvatski Parlament bira 11 članova Saveta iz redova sudija (sedam), advokata (2) i profesora prava (2). Izborni postupak je opisan u Članu 2. Akta o Državnom pravosudnom savetu.

Nadležni odbor hrvatskog Parlamenta može da podnese zahtev za pokretanje kandidacionog postupka predsedniku Vrhovnog suda, predsedniku Advokatske komore Hrvatske, kao i dekanima pravnih fakulteta. Spisak kandidata za sudije pravi predsednik Vrhovnog suda, dok je Advokatska komora Hrvatske odgovorna za kandidovanje advokata za članove Saveta. Dekani pravnih fakulteta prave spisak kandidata iz redova profesora prava. Hrvatski Parlament (Sabor) bira članove Saveta. Predsednik i članovi Državnog pravosudnog saveta biraju se na četiri godine (videti Član 123. Ustava). Državni pravosudni savet izvršava četiri zadatka: imenovanje sudija, sprovođenje disciplinskih postupaka, odlučivanje o smenjivanju sudija i obavljanje drugih zadataka u skladu sa zakonom (videti Član 11. Amandmana na akt o Državnom pravosudnom savetu). Prva dva zadatka biće opširnije opisani. Poglavlje IV Akta o Državnom pravosudnom savetu propisuju postupak za imenovanje sudija. Ministarstvo pravde je odgovorno za objavljivanje konkursa za upražnjena radna mesta za sudije u Službenom listu i poziv mogućim kandidatima da se prijave na konkurs. Posle isteka krajnjeg roka za dostavljanje molbi ministru pravde, ministar traži mišljenje o kandidatima od odgovornog sudskog veća (takozvani pravosudni savet; Član 53. Akta o sudovima). Sudsko veće daje svoje mišljenje u obliku pisanog dokumenta i šalje ga ministru pravde. Ministar zatim podnosi spisak kandidata koji zadovoljavaju uslove za imenovanje, uz mišljenje sudskog veća, Državnom pravosudnom savetu. Državni pravosudni savet mora da dobije mišljenje od nadležnog odbora hrvatskog Parlamenta o predloženim imenovanjima pre nego što donese odluku. Odluka o imenovanju sudija objavljuje se u Službenom listu.

Sledeći važan zadatak Državnog pravosudnog saveta odnosi se na disciplinske mere. Disciplinski postupak je opisan u Članu 19. amandmana na Akt o Državnom pravosudnom savetu. Ovaj Član propisuje da sudija može da bude odgovoran za disciplinski prekršaj kao što je zloupotreba funkcije ili prekoračenje službenih ovlašćenja, neopravdano neobavljanje ili nepropisno obavljanje sudijskih zadataka (kada sudija ne donese presudu u propisanom utvrđenom roku bez opravdanih razloga, ili ako sudsko veće negativno proceni njegov/njen rad, ili ako je bez opravdanog razloga broj presuda koje on/ona donese u periodu od tri godine značajno niži od proseka u Republici Hrvatskoj), u slučaju obavljanja zadataka koji nisu kompatibilni sa sudijskim poslom, zbog izazivanja poremećaja u radu suda koji značajno utiče na aktivnosti sudskih vlasti, kršenje obaveze poštovanja službene tajne u vezi sa obavljanjem sudijske funkcije i u situacijama kada sudija narušava reputaciju suda ili sudijske funkcije na bilo koji drugi način. Disciplinska komisija koju čine tri člana Državnog pravosudnog saveta je odgovorna za disciplinski postupak (Član 21. Amandmana). Postoje tri disciplinske kazne: prva je ukor, druga novčana kazna (koja ne može da bude veća od trećine mesečne plate sudije u periodu koji nije duži od šest meseci) i poslednja kazna je suspenzija sudije (Član 25. Akta o Državnom pravosudnom savetu).

## **Poglavlje 10. Od nedeljivog modela do pravosudnog saveta: Holandija**

### **10.1. Holandija i ustavni položaj pravosuđa**

#### *a. Zašto Holandija?*

Na kraju ove studije ukratko ćemo se osvrnuti na planove holandske Vlade za promene u vezi sa pravosudnim savetom. Za razliku od drugih zemalja koje su ovde razmatrane (sa izuzetkom Češke Republike), planovi u Holandiji još uvek nisu u fazi konkretnih zakonskih predloga koji sadrže jasne stavove oko položaja, organizacije, zadataka i ovlašćenja koje će imati holandski pravosudni savet. Mnoge od ovih tačaka tek treba da budu razmotrene, a trenutno o njima diskutuju pravosudne organizacije, druge zainteresovane strane i parlament. Da bi se u ovoj studiji da što je moguće širi uvid u situaciju, ovde ćemo se ukratko osvrnuti na holandske namere, iako bi analiza mogla da bude manje detaljna imajući u vidu fazu u kojoj se nalazi proces u ovom trenutku.

#### *b. Ustavni položaj pravosuđa u Holandiji*

U ovom trenutku najvažnija garancija nezavisnosti pravosuđa je propisana u Članu 117. holandskog Ustava koji kaže da Vlada doživotno imenuje sudsko osoblje kojem je poverena administracija pravde, kao i Državnog tužioca pri Vrhovnom sudu i da sudsko osoblje može da bude suspendovano ili smenjeno samo u slučajevima propisanim zakonom i samo od strane suda koje za tu svrhu određuje zakon.<sup>141</sup> Stoga, ustavna garancija nezavisnosti pravosuđa odnosi se samo na *individualno* sudsko osoblje. Osim toga, ova ustavna garancija je indirektna: ona ne uključuje perspektivu pravne strane pitanja – nezavisnost pravosuđa – sadržaj stava, rešenje sporova. Ipak, srž nezavisnosti pravosuđa u holandskom sistemu čini garancija nezavisnosti sudskih postupaka u rešavanju sporova: pravosuđe mora na osnovu zakona da vodi postupak bez ikakve funkcionalne zavisnosti od državnih ovlašćenja, kao što su zakonodavna ili izvršna ovlašćenja. U skladu sa tim, ovakva vrsta funkcionalne nezavisnosti ne ide dalje od

nezavisnosti pojedinačnog sudije.

U funkcionalnom smislu nezavisnost pravosuđa u Holandiji je garantovana na sva tri nivoa. Ipak, u holandskom sistemu ne postoji rigorozna podela ovlašćenja u smislu apsolutne nezavisnosti i apsolutne podele ovlašćenja. Podelu ovlašćenja u holandskom sistemu karakterišu 'provere i bilansi', pri čemu se najvažnije državne funkcije obavljaju u saradnji u određenim oblastima, pri čemu utiču (i kao posledica toga) i kontrolišu jedni druge. U svakom slučaju, pravosuđe je organizaciono i institucionalno zavisno od drugih ustavnih ovlašćenja. U institucionalnom smislu, postoji određeni stepen zavisnosti između zakonodavca i pravosuđa. Zakonodavac propisuje organizaciju pravosuđa, proceduralni zakon, zakonski položaj sudija i u velikoj meri zakon na osnovu kojeg sudije administriraju pravdu. Kada se radi o pitanjima finansiranja, pravosudne organizacije zavise od zakonodavca koji određuje budžet. U organizacionom smislu, pravosuđe se delimično oslanja na izvršnu vlast, tj. ministra pravde, koji ima rukovodeću odgovornost za budžet i postupa kao odgovorni organ za pomoćno osoblje u pravosudnoj organizaciji. Vlada je takođe uključena u imenovanja, bilo preko spiska kandidata za funkcije u pravosuđu, i preko ministra pravde nadzire u opštem smislu različite podatke koji nisu od suštinske važnosti za pravosudnu organizaciju.<sup>142</sup>

## **10.2. Odgovornost ministra i javna kontrola u Holandiji**

U Holandiji su ministri kolektivno i individualno odgovorni parlamentu. Nepisano pravilo poverenja preovlađuje u Holandiji između vlade i parlamenta što je negativno formulisano: samo ako je očigledno da parlamentarna većina nema poverenje u ministra ili vladu, ministar ili vlada podnose ostavku.

Kao opšte pravilo, ministar pravde je odgovoran za upravljanje pravosudnom organizacijom. Ono vodi računa o raspoređivanju osoblja i materijalnih sredstava koji su potrebni pravosudnoj organizaciji u cilju njenog funkcionisanja. Do nedavno lokalno upravljanje sudovima bilo je u rukama direktora ili šefova sudske organizacije (*directeuren gerechtelijke organisatie*: DGOs) koji su bili podređeni ministru unutar samih sudova. Od 1998. godine funkcionalno upravljanje sudovima nije više u rukama ministra već predsednika sudova. Sada je tim predsednicima povereno svakodnevno upravljanje sudovima, kojima taj mandat daju rukovodeći timovi koji se biraju na opštem sastanku u svakom od sudova (skup svih sudija). Ministar pravde je odgovoran i za administraciju i za budžet. On vodi računa o predlozima budžeta i raspodeli i obrazloženjima trošenja sredstava pošto sredstva budu dodeljena prema Zakonu o budžetu. Kao i Francuska, Češka Republika i Nemačka, Holandija ima nerazdvojivi model upravljanja u smislu da ne postoji posebna posrednička organizacija sa posebnom ulogom u upravljanju pravosudnom organizacijom. U oblasti politike imenovanja i transfera sudija, ministar pravde takođe ima važnu ulogu. U stvarnosti on imenuje sudije,<sup>143</sup> a takođe podnosi predlog za imenovanje članova Vrhovnog suda parlamentu na odobravanje. Pored ovog ovlašćenja da imenuje sudije, ministar pravde obavlja važan zadatak u zapošljavanju i obuci budućih sudija.

Holandski ministar pravde je takođe odgovoran za nadzor i inspekciju pojedinačnih sudova. Ovaj nadzor se ponekad vrši putem planiranih inspekcija, ali uglavnom periodičnim praćenjem administrativnih i finansijskih podataka sudova koje sami sudovi

vode u digitalnom obliku.

Takođe zbog poštovanja nezavisnosti pravosuđa holandski sistem ima sistem odvojene kontrole nad administracijom i politikom imenovanja koju ministar pravde vrši u odnosu na pravosudne organizacije. Čak i sada kada je pravosudna organizacija radikalno revidirana, retko se događa da parlament ispituje ili razmatra individualna dosijea iz sudova ili detalje vezane za upravljanje pravosuđem od strane ministra pravde. Samo u toku debate o budžetu osoblje i oprema pravosudnih organizacija dolaze na dnevni red diskusija.

### **10.3. Pravosudni savet u Holandiji**

#### *a. Revizija pravosudne organizacije u Holandiji*

Od 1992. godine u različitim fazama izvršena je fundamentalna revizija organizacije pravosuđa.<sup>144</sup> Ova revizija posebno ima za cilj stvaranje uslova za poboljšanje i održavanje kvaliteta pravosuđa i kvaliteta administracije pravde, stvaranje uslova za poboljšanje orijentacije administracije pravde ka klijentu i stvaranje balansa u strukturi pravosudne organizacije. Promene u oblasti organizacije i aranžmana pravosudne organizacije imaju važne posledice na položaj pravosuđa u Holandiji. U toku nekoliko poslednjih decenija pravosuđe je bilo pod pritiskom da procesuirala stalno rastući broj predmeta povećane složenosti, pri čemu to nije uvek bilo praćeno proporcionalnim povećanjem potrebnih sredstava i kapaciteta. To je dovelo do postavljanja dve vrste pitanja. Pre svega, pitanja u vezi sa podesnošću pravosudnih postupaka. Na primer, da li su organizacioni i rukovodeći aranžmani koje sada imamo u cilju administracije pravde i organizacije pravosudnih organizacija još uvek odgovorajući i da li mogu da obezbede da se pravda administrira na najefikasniji način? Pod uticajem prve faze revizije pravosudne organizacije, organizacija i način rada u samim sudovima je radikalno promenjen. To je imalo implikacije na administraciju i upravljanje tim sudovima. Tradicionalni administrativni stil prema kojem je interno rukovođenje uglavnom bilo u rukama predsedništva suda ili skupa svih sudija u sudu, bio je snažno zasnovan na individualnom profesionalizmu sudija u distribuciji i izvršavanju rada, a postojala je i dalekosežna podela između pomoćnog i sudskog osoblja kada se radi o upravljanju,<sup>145</sup> na različitim frontovima nije uspevao da odgovori na izazove povećanog obima posla i mnogo većeg osoblja, što je karakteristika sudova novog stila.<sup>146</sup> Potrebni su novi aranžmani da bi se sudskim rukovodstvima pružile veće mogućnosti da sami direktno vode suštinske procese, od prijema do presude, unutar sudova.<sup>147</sup> Da bi se to uradilo na efikasan način, izvršni organi sudova<sup>148</sup> imaju između ostalog sopstvenu odgovornost i ovlašćenja u finansijskim i personalnim pitanjima. Ova želja za većim ovlašćenjima i usmerenijim upravljanjem sopstvenog radnog procesa je zaista iskazana kao želja da se dođe do integrisanog upravljanja unutar sudova. Ova želja, bar kako je pomenuto u 'Pravdi za 21. vek', postaće stvarnost.<sup>149</sup>

Novi načini i aranžmani za pravosudnu organizaciju su preko potrebni zbog poslodavaca (politički), a i klijenti sudova postavljaju nove zahteve. Mogućnosti za dobijanje dodatnih finansijskih sredstava su ograničene a socijalno razumevanje za velike dugove za procesuiranje predmeta je minimalno. Sve što važi za nove zahteve oko organizacije i organizacije upravljanja i uspostavljanja sudova takođe se uz odgovarajuća



prilagođavanja može primeniti na druge pravosudne organizacije.

Druga grupa pitanja u vezi sa revizijom pravosudne organizacije odnosi se na kvalitet administracije pravde. Kako to može da bude garantovano uz povećani broj predmeta i uz čak više zahteve za kvalitetom koji se zahtevaju pri procesuiranju predmeta kao i od samih presuda? Individualna nezavisnost pravosuđa i prateći profesionalizam osoblja koji je orijentisan na kvalitet ostaju centralne garancije, ali postavlja se pitanje da li su tradicionalne sudske vrednosti kvaliteta dovoljne da bi se ostvarila očekivanja u vezi kvaliteta izmenjenog društvenog okruženja. Od pravosudnih organizacija se takođe očekuje da brzo administriraju pravdu od slučaja do slučaja na način koji u prvi plan stavlja klijenta. Ovi novi zahtevi kvaliteta zahtevaju efikasno usmeravanje radnog procesa u sudovima, sudsku preciznost u toku postupaka, stalnu obuku sudija i pomoćnog osoblja, jednoobraznost u primeni suštinskog i proceduralnog zakona, ispravan tretman, izbegavanje dugih perioda čekanja, garancije u vezi sa brzinom rešavanja itd.<sup>150</sup> Pored direktnih promena koje su nastale kao rezultat revizije pravosudne organizacije, ova pitanja su dovela do toga da ministar pravde 1997. godine na predlog Donjeg doma holandskog Parlamenta<sup>151</sup> formira komisiju čiji je zadatak bio davanje saveta oko elemenata opreme potrebne za upravljanje i kvalitet organizacije administracije pravde u bliskoj budućnosti.<sup>152</sup>

#### *b. Holandski pravosudni savet*

U januaru 1998. godine Lemuisova komisija<sup>153</sup> je objavila završni izveštaj *Osavremenjivanje administracije pravde [Rechtspraak bij de tijd]*. Srž izveštaja predstavlja savet ministru pravde za osnivanjem pravosudnog saveta koji bi po mišljenju Komisije trebalo da bude posrednička organizacija između političkog sistema i politički odgovornih administratora i same pravosudne organizacije. U Holandiji je predviđen pravosudni savet skromne veličine: odbor će imati tri do pet članova. Predviđeno je da sudsko osoblje bude u većini, ali će članovi biti birani na osnovu profesionalizma i postupaće kao nezavisni rukovodioci. Nacionalni pravosudni savet obavljace više zadataka iz oblasti donošenja politike (spoljašnji poslovi i javne službe, sudska saradnja, politika upravljanja personalom i zapošljavanja, savetovanje ministra pravde i politika kvaliteta), kao i zadatke u vezi upravljanja (prostorije i bezbednost, automatizacija, administrativna organizacija i pružanje administrativnih informacija). Osim toga, prema savetu koji je dala Komisija, važna uloga je data pravosudnom savetu u oblasti budžetskog postupka i distribucije sredstava za administraciju pravde, kao i nadzora nad trošenjem tih sredstava. Sa tim ovlašćenjima pravosudni savet postaje mač sa dve oštrice: s jedne strane on ohrabruje nezavisnost pravosuđa (u organizacionom smislu), a sa druge strane proširuje samoodgovornost pravosuđa u oblasti administracije, upravljanja i budžetiranja. Ovlašćenja u oblasti upravljanja, donošenja politike i budžetiranja koja prema predlogu Komisije treba da pripadnu pravosudnom savetu ipak u većem delu spadaju pod sadašnju odgovornost ministra pravde.<sup>154</sup> U tom smislu predlozi Komisije predstavljaju prilično radikalna raskid sa prošlošću. U međuvremenu izveštaj Lemuisove komisije je dobio nastavak u Nacrtu memoranduma o politici u vezi sa modernizacijom pravosudne organizacije (u daljem tekstu 'Nacrt memoranduma o politici') koji je doneo ministar i državni sekretar za pravosuđe.<sup>155</sup> Mnogi od predloga koje je dala Lemuisova

komisija su uključeni u njega, čak i onaj o osnivanju pravosudnog saveta.<sup>156</sup> Predlozi obaveza u vezi sa donošenjem politike u oblasti jednoobraznosti formalnosti i administracije pravde, kroz propise o pravosudnoj politici ili na drugi način, nisu uključeni u predloge vlade. Cilj vlade je osnivanje pravosudnog saveta (privremenog ili stalnog karaktera<sup>157</sup>) koji bi trebalo da počne sa radom od 1. januara 2002. godine.

#### **10.4. Posredni zaključak, Holandija**

Posredni zaključak za Holandiju može da bude kratak. U Holandiji osnivanje pravosudnog saveta spada u okvir šire revizije rada pravosudne organizacije. Motivi su uglavnom praktične prirode: pravosudni savet može da doprinese proširenju rukovodećih odgovornosti pravosudnih organizacija, a kao posledica toga, zajedno sa integralnim upravljanjem, promovisanju efikasnosti tih organizacija. Pored toga, principijelni razlog za proširenje nezavisnosti pravosuđa takođe igra ulogu i u planovima za osnivanje tog odbora. Nacionalni pravosudni savet imaće više ovlašćenja u oblasti vođenja politike (spoljašnji poslovi i javne službe, sudska saradnja, politika upravljanja personalom i zapošljavanja, savetovanje ministra pravde i politika kvaliteta), kao i zadatke u vezi upravljanja (prostorije i bezbednost, automatizacija, administrativna organizacija i pružanje administrativnih informacija). Osim toga važna uloga je data pravosudnom savetu u oblasti budžetskog postupka i distribucije sredstava za administraciju pravde, kao i nadzora nad trošenjem tih sredstava. Savet će imati mali rukovodeći tim kojeg će činiti tri do pet članova. Ti članovi će biti imenovani na osnovu svog profesionalizma.

#### **10.5. Uporedni pregled zadataka i ovlašćenja pravosudnog saveta u Holandiji**

U donjem tekstu dat je uporedni pregled koji teži da odrazi koji će biti zadaci i ovlašćenja holandskog pravosudnog saveta. Aspekti označeni sa '?' su oni oko kojih postoji neizvesnost ili koji su sporni.

##### *I. Ovlašćenja u oblasti donošenja politike:*

spoljni poslovi  
javne službe  
? sudska saradnja  
rukovođenje personalom  
politika izbora  
politika istraživanja  
savetovanje Ministarstva pravde  
? politika kvaliteta

##### *II. Rukovodeća ovlašćenja:*

smeštaj i bezbednost  
automatizacija  
administrativna organizacija  
obezbeđivanje administrativnih informacija

##### *III. Budžetski postupak:*

budžetska politika  
raspodela sredstava  
odgovornost za trošenje sredstava

*IV. Ostala ovlašćenja:*

korektivna ovlašćenja/disciplina  
(ovlašćenje da se predlažu kandidati za) imenovanja sudija  
unapređivanje i postavljanje sudija  
edukacija i obuka

## **Poglavlje 11. Zaključci i preporuke**

### **11.1. Učenje iz iskustva drugih evropskih pravosudnih saveta?**

Pravosudni saveti su produkti kulturnih razvoja u pravnom sistemu koji su sa druge strane duboko ukorenjeni u istorijski, kulturni i socijalni kontekst pojedinih zemalja. To znači da je svaki pravosudni savet jedinstven i mi ne možemo da vidimo ova tela van njihovog konteksta. U skladu sa tim pitanje da li možemo nešto da naučimo od pravosudnih saveta iz drugih pravnih sistema, na koje sada treba da odgovori Češka Republika, je problematično pitanje u više aspekata. U svakom slučaju činjenica je da primeri iz drugih zemalja ne mogu u bilo kakvom direktnom smislu reći da budu sleđeni. Iskustva drugih zemalja sa pravosudnim savetima su u mnogome definisana konkretnim društvenim i ustavnim kontekstom tih zemalja i kulturnim razvojem kroz koji su one prošle. Svaki sistem je pronašao svoj sopstveni balans korišćenjem konkretnih 'provera i balansa'. Da bi se procenila vrednost i značaj sistema za druge zemlje, potrebno je široko poznavanje situacije i istorije. U mnogim aspektima ustavne garancije za nezavisno administriranje pravde i nezavisne sudove i oblike javne kontrole tog sistema su tesno isprepletane.

To ipak ne znači da Češka Republika ne može da pronađe inspiraciju u razgovorima koji su vođeni u drugim evropskim zemljama u vezi pravosudnih saveta. Ovi razgovori mogu da sadrže važne informacije zasnovane na iskustvu i argumente koji mogu da budu dragoceni za Češku. U donjem tekstu daćemo kratak pregled pitanja i iskustava koji su ostavili utisak na nas kada smo opisivali pravosudne savete. Ova zapažanja mogu da budu značajna kao 'suprotna' iskustva za češki slučaj u vezi sa organizacijom Vrhovnog pravosudnog saveta. Završićemo sa više preporuka koje mogu da budu dragocene za češki slučaj.

### **11.2. Pojavljivanje pravosudnih saveta u Evropi**

Najupadljiviji aspekt studije koja je urađena u pojedinim zemljama u okviru ovog istraživanja je da su u vreme njenog pisanja neposredno pre toga osnovani neki pravosudni saveti a drugi su uskoro trebali da budu osnovani u četiri zemlje (Irska, Danska, Češka Republika i Holandija). U Irskoj se to desilo 1998. godine; u Danskoj je osnivanje privremenog pravosudnog saveta predviđeno za leto 1999. godine, a u Češkoj Republici za kraj 1999. godine; u Holandiji postoje planovi za osnivanje saveta od 1. januara 2002. godine. Ova istovremena pojava nije samo čista slučajnost. Pre svega, svakako u Danskoj, model švedskog *Domstolsverket-a* i dobra iskustva koja je on

pokazao predstavljali su izvor za inspiraciju. Pored toga postoje preporuke Saveta ministara Saveta Evrope iz 1994. godine u okviru Člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima koje se odnose na nezavisnost pravosuđa, ulogu sudija i odgovarajuću administraciju pravde koje takođe imaju svoj uticaj.<sup>158</sup> Ove preporuke ne traže od zemlje da osnuje nezavisno telo koje bi garantovalo nezavisnost pravosuđa, već zahtevaju na primer, da se imenovanje sudija odvija nezavisno i da pravosudne organizacije moraju na neki način da imaju uticaj na svoj radni proces. Stoga, ove preporuke su delimično bile katalizator. Sve tri zemlje (Holandija, Danska i Irska) bile su u situaciji u kojoj su upravljanje i podrška sistemu bili povereni ministrima pravde. Iz perspektive garantovanja nezavisnosti pravosuđa, kao što je to jasno iz švedskog primera, smatra se važnim da se upravljanje i podrška vrše sa distance. U danskim, irskim i holandskim planovima ovo je opisano kao važna prednost nezavisnih pravosudnih saveta. Protivljenje planovima švedske Vlade na početku 1990-tih da vrati određena rukovodeća ovlašćenja koja je imao *Domstolsverket* pod nadležnost vlade pokazuje da se, čak i posle nekog vremena, izvršavanje ovih zadataka sa distance ipak smatra važnom garancijom.

### **11.3. Novi pravosudni saveti zasnovani na severnoevropskom modelu**

Ne samo da novost predstavlja pojava nezavisnih pravosudnih saveta, već je i paket njihovih odgovornosti značajan. U Holandiji, kao i u Danskoj i Irskoj, je odlučeno da se novim pravosudnim savetima povere administrativna ovlašćenja i podrška (koja se kreću od obuke, smeštaja, automatizacije, pružanju informacija, pomoći oko zapošljavanja i pomoći savetodavnim komisijama za imenovanja), kao i ovlašćenja u oblasti budžeta, raspodele budžeta i odgovornosti za trošenje sredstava. Stoga, ne samo da je u Evropi došlo do porasta broja pravosudnih saveta, već su svi novi saveti varijacije severnoevropskog modela. Svakako da je to u određenoj meri zbog uspeha švedskog saveta i primera koji on daje. Prepuštanjem rukovodećih ovlašćenja i nekih budžetskih odgovornosti samim organizacijama, odgovornost tih organizacija za upravljanje pravosudnim telima može da bude proširena, što opet dovodi do povećanja efikasnosti. U Švedskoj se tvrdi da je sopstvena odgovornost pravosudnih organizacija u celini povećana. Razlog za to povećanje samoodgovornosti, kao što možemo da vidimo u Švedskoj, može da bude pronađen u prisustvu profesionalne i posebne organizacije koja je odgovorna za upravljanje pravosuđem i budžetskim pitanjima, koja može da postupa kao tampon između pravosudne organizacije i vlade. Ovaj tampon je podjednako i saveznik i čuvar. Drugi razlog za povećanje stepena sopstvene odgovornosti organizacija u Švedskoj leži u kombinaciji nezavisne administracije i upravljanja pravosudnom organizacijom preko *Domstolsverket-a*, zajedno sa integralnim upravljanjem sudovima. Kada se radi o operativnom upravljanju sudovima, sudovi su u velikoj meri ostavljeni sami sebi, što znači da je sasvim moguće da dozvole da deo svoje sopstvene administrativne odgovornosti sprovedu preko Saveta, na sve moguće načine koje *Domstolsverket* ima na raspolaganju. Takođe, Holandija je izabrala ovu ‘dokazanu’, bar u Švedskoj, kombinaciju upravljanja sa daljine i integralnog upravljanja. U svakom slučaju, Švedska je čvrsto privržena ovoj kombinaciji.

#### **11.4. Praktični motivi ili idealni motivi za praćenje kvaliteta**

Prema našim sagovornicima za potrebe ove studije, pravosudni savet doprinosi praćenju i promovisanju pravosudnog sistema. Severnoevropski i južnoevropski model izražavaju dva glavna metoda za poboljšanje kvaliteta pravosudnog sistema.

U južnoevropskom modelu ovo je ostvareno prvenstveno kroz sistem odgovornosti pravosuđa za kvalitet koji se odnosi na samog sudiju i njegovu karijeru. Zemlje kao što su Francuska i Italija stavljaju akcenat na zapošljavanje, obuku, procenu, imenovanje, unapređivanje i transfer, a kroz ličnost sudije u toku njegove/njene cele pravosudne karijere, praćenje se odnosi na kvalitet rada, a ne na to šta sudija radi. Ovu kontrolu vrše same sudije. Korišćenjem disciplinskih kazni južnoevropski sistemi takođe imaju mogućnost ne samo da nagrađuju već i da ukoravaju. Kod praćenja kvaliteta u sistemima koji koriste južnoevropski model pravosudnog saveta, pristup se obično nalazi u 'materijalnoj' oblasti. Kroz svoju sopstvenu organizaciju, bez ometanja uticaja vlade, pažnja je konstantno fokusirana na potrebe pravosudnih organizacija. Time što je u stanju da vodi računa o direktnim materijalnim potrebama i da ima centralni informacioni centar, ovaj sistem pokušava da dostigne najviši mogući kvalitet usluga u pravosuđu. Pokušano je da se kroz povećanu efikasnost poveća kvalitet administracije pravde.

#### **11.5. Promocija nezavisnosti**

Važan podsticaj za osnivanje pravosudnog saveta u skoro svim zemljama koje su obuhvaćene ovom studijom je promocija nezavisnosti pravosuđa. Ova nezavisnost i nezavisan status pravosuđa nisu isti u svim zemljama. U Francuskoj pravosuđe nema visok status nezavisnosti, dok u Italiji nezavisnost pravosuđa ima specijalan status: kod njih pravosuđe, posebno zbog dokazane nezavisnosti sudija u nedavnoj prošlosti uživa poseban ugled. Prema sagovornicima u ovoj studiji, pravosudni savet više doprinosi očuvanju nego unapređivanju nezavisnosti u Italiji. Povoljan uticaj pravosudnog saveta, bilo da je on zasnovan na severnoevropskom ili južnoevropskom modelu, na nezavisan status sudija i pravosudnih organizacija je jasno vidljiv u svim zemljama koje su obuhvaćene ovom studijom.

#### **11.6. Ustavni položaj**

Sledeće pitanje u većini zemalja koje su obuhvaćene ovom studijom je želja za unošenje pravosudnih saveta u ustav. U Francuskoj i Italiji nadležnosti i položaj pravosudnog saveta su regulisani Ustavom. U Holandiji, Irskoj i Danskoj postoje planovi da se to uradi. Ova želja za unošenje ovih saveta u ustav je normalna: pravosudni savet je važna institucija koja preuzima svoju ulogu u ustavnoj raspodeli državnih ovlašćenja. Glavni aspekti raspodele ovlašćenja i položaja najvažnijih državnih ovlašćenja u zemlji treba da budu regulisani ustavnim zakonom.

#### **11.7. Širok sastav pravosudnih saveta**

Skoro svi pravosudni saveti obuhvaćeni ovom studijom, sa izuzetkom holandskog, imaju širok sastav sa 15 ili više članova. Većinu članova saveta uglavnom čine sudije koje dolaze iz različitih delova pravosuđa. Neke, uglavnom najviše, sudije su članovi

pravosudnog saveta po službenoj funkciji, dok ostale sudije biraju njihove kolege. U Francuskoj i Italiji, predsednik Republike i ministar pravde su službeni članovi saveta. Postoje razlike kada se radi o nesudskim članovima (videti tačku 10.8). Obično ove članove biraju na različite načine zainteresovane strane koje učestvuju u administraciji pravde i/ili u parlamentu. Širok i reprezentativni sastav pravosudnog saveta znači u principu da je on osetljiv na politizaciju i sindikalizam. U različita vremena, pravilan balans i korektni odnosi između različitih članova saveta mogu različito da budu viđeni ili da leže negde drugde. Da bi se zadržao balans i odnos glasova u pravosudnom savetu postoje dva sistema: prvi, zahtevi za imenovanja (samo članovi koji zadovoljavaju određene zahteve profesionalizma i reprezentativnih kvaliteta mogu da budu imenovani) i drugi, sistem prenošenja ovlašćenja za imenovanja (imenovanje od strane parlamenta, vlade ili ponovo od nekih drugih). Ovaj drugi sistem je ranjiv zato što može da dovede do toga da pravosudni savet nenamerno bude sastavljen samo od sudija, zbog toga što je na primer parlament želeo da imenuje samo sudije. Da bi se izbegao ovaj rizik većina sistema koristi kombinaciju oba načina imenovanja.

#### **11.8. 'Spoljašnji' članovi u administraciji**

Strani pravosudni saveti, kao što su oni koji su ovde razmatrani, praktično bez izuzetka imaju zajedničko to što imaju nesudske članove u svojim redovima (spoljašnji članovi). Taj element uvodi društvenu kontrolu u pravosudni savet. Primeri Francuske i Švedske pokazuju da je u obe zemlje sistem prilagođen glasanju, na primer advokata, klijenata i sindikalista u pravosudnom savetu. Danska i Irska su se takođe opredelile za takav sistem, a u Češkoj Republici želja za postojanjem spoljašnjih članova nailazi na širok konsenzus. Uvođenjem spoljašnjih članova uspostavlja se element društvene kontrole nad radom pravosudnog saveta. U većini zemalja predstavnici sudija u pravosudnom savetu su u većini. Prisustvo spoljašnjih članova u pravosudnom savetu može da pokrene diskusije, kao što to pokazuje primer Francuske. U Francuskoj i Italiji problemi u vezi 'politizacije' ili 'sindikalizacije' putem imenovanja sudija imaju tendenciju smanjivanja kroz proporcionalni sastav pravosudnog saveta, kao što se jasno vidi iz predloženih amandmana u vezi sa sastavom pravosudnog saveta u obe zemlje. U stvari, ovo prethodno samo potvrđuje a ne rešava problem.

#### **11.9. Opširno opisani zadaci i ovlašćenja**

Ono što je zaista upadljivo kada se radi o mnogim propisima za pravosudne savete zasnovane na severnoevropskom modelu je da je opis poslova ovih tela u mnogim slučajevima opširan, a da saveti često imaju malo 'konkretnih' pravosudnih ovlašćenja. Ovakvo opširno opisivanje, posebno u Švedskoj i Danskoj, može da bude objašnjeno činjenicom da su ovi pravosudni saveti uglavnom generalne i tehničke organizacije. Ovi kapaciteti se uglavnom nude kroz aktuelne poslove. Zato postoji manja potreba da se ovlašćenja precizno opisuju. To bi bilo potrebno samo kada bi pravne posledice bile povezane sa aktivnostima pravosudnog saveta u značajnom obimu. Detaljan opis rada pravosudnog saveta bi osim toga mogao da ograniči potrebnu fleksibilnost njegovih aktivnosti. Švedska predstavlja primer modela u kojem je u okviru opširnog opisa *Domstolsverket* razvio sistem, zajedno sa sudovima, koji ispunjava zahteve sudova bez

potrebe da se zauzima čvrst stav oko toga šta može da bude ponuđeno kroz striktan opis ovlašćenja.

#### **11.10. Kombinovani postupak javne kontrole i uloga odgovornosti ministra**

Pravni sistemi u okviru kojih pravosudni saveti deluju, kao što je opisano u ovoj studiji, sastoje se iz različitih kombinacija ustavnih provera i balansa, gde je kontrola putem odgovornosti ministra obično jedan od instrumenata. U poređenju sa Francuskom i Švedskom, način na koji se vrši kontrola putem odgovornosti ministra oko upravljanja i budžetiranja pravosuđa u Holandiji, bar teorijski, je veoma nametljiv. Holandske diskusije oko veće nezavisnosti, a takođe i diskusije u vezi uvođenja pravosudnog saveta, su pre svega zasnovane na odgovornosti ministra kao instrumentu kontrole. Pitanje je ipak, da li je odgovornost ministra kao instrument kontrole u vezi budžetiranja i upravljanja sudovima uvek efikasan instrument. Upravljanje i budžetiranje pravosudnih organizacija ne spada u tekuću političku temu u većini razmatranih zemalja. Fokus političkih diskusija između vlade i parlamenta je više usmeren na očuvanje poretka i kažnjavanje krivičnih dela. To takođe znači da odgovornost ministra kao instrument kontrole ne sme da bude precenjena. Primeri iz drugih zemalja jasno pokazuju da čak i ako tamo postoji potpuno različita, manje nametljiva kontrola nad budžetiranjem i upravljanjem pravosudnim organizacijama putem kontrole od strane ministra, postoje različiti alternativni mehanizmi kontrole, kao što je publicitet, službena kontrola, pravna zaštita koji mogu da budu obezbeđeni javnom kontrolom ili preko pravosudnog saveta, kao i putem aktivnosti rukovođenja i raspodele budžeta pravosudnih organizacija.

#### **11.11. Preporuke Češkoj Republici**

Ova studija i njeni zaključci navode nas na davanje sledećih preporuka za osnivanje i organizaciju Vrhovnog pravosudnog saveta u Češkoj Republici.

Osnivanje Vrhovnog pravosudnog saveta je na različite načine pogodan instrument za dalju nezavisnost pravosuđa u celini, kao i pravosudne organizacije generalno. Zato namera Češke Republike da osnuje Vrhovni pravosudni savet zaslužuje podršku.

Preporučljivo je da se reguliše položaj Vrhovnog pravosudnog saveta u Ustavu pošto se radi o ustavnoj standardizaciji i određivanju položaja važnog državnog tela. To ne mora da znači da Vrhovni pravosudni savet ne bi trebalo da bude osnovan zato što se čeka na ustavni amandman. Druge zemlje su takođe odabrale takvo rešenje (uključujući Dansku i Holandiju). Kombinacija davanja rukovodećih ovlašćenja Vrhovnom pravosudnom savetu i omogućavanja integralnog rukovođenja na nivou sudova pruža velike mogućnosti za dobijanje efikasnije pravosudne organizacije, kao što smo videli iz švedskog primera. U Češkoj Republici ovakav sistem već postoji u određenoj meri gde su predsednicima sudova poverene i rukovodeće dužnosti u sudovima. Ako kontrolu nad ovim rukovodećim ovlašćenjima ne bude više obavljao ministar pravde već Vrhovni pravosudni savet, postoji dobra šansa da se poveća sopstvena odgovornost sudova za njihovo upravljanje i efikasnost.

Opširno opisivanje ovlašćenja koja ima Vrhovni pravosudni savet u oblasti upravljanja ima tu prednost što Savet može da funkcioniše fleksibilno u toj oblasti i dinamično odgovara na trenutne potrebe sudova u bilo kom trenutku. Posebno švedski primer



pokazuje da orijentacija Saveta ka pružanju usluga u okviru kojih Savet na zahtev sudova testira neke usluge i kapacitete (obuka, automatizacija, administracija itd.), može da predstavlja važan doprinos uspehu i zadovoljstvu aktivnostima Vrhovnog prvosudnog saveta.

Vrhovni pravosudni savet može da preraste u važnog posrednika i partnera za pregovore, ako bude imao instrumente za pregovaranje. Na taj način Vrhovni pravosudni savet može da bude sprečen da postane suviše zavisan od ministra pravde. Primer Danske pokazuje koje provere i balansi mogu da budu važni u takvom izbalansiranom sistemu. U Danskoj Savet može da se obrati parlamentu ako ministar ne prihvati predlog budžeta. Parlament može da pozove predsedavajućeg Saveta da komisiji objasni komponente upravljanja, a ministar može da suspenduje rukovodstvo Vrhovnog prvosudnog saveta ako oni svesno premaše budžet sa značajnim posledicama.

U zemlji sa mnogim pravosudnim organizacijama, kao što je Češka Repulika, delimično reprezentativno sastavljen Vrhovni pravosudni savet je svakako preporučljiv.

Većinsko članstvo sudija u izvršnom telu saveta i učestvovanje po službenoj dužnosti najmanje predsednika Vrhovnog suda, takođe zaslužuju da budu uzeti u obzir.

Pri osnivanju saveta zaslužuje pažnju predlog da se u okviru javne kontrole omogući da nesudski članovi budu deo saveta. Osim toga, članstvo predstavnika zainteresovanih strana iz sudova i van njih može da bude razmotreno. Zastupljenost pravosudnog pomoćnog osoblja i advokatskih organizacija je prirodan izbor. Možda bi i moglo da se dozvoli da budu zastupljene i druge zainteresovane organizacije. Ideja o postojanju saveta kojeg bira parlament obezbeđuje dalji balans u izvršnom organu saveta. Da bi se sprečilo da savet ima preveliku zastupljenost članova koji pripadaju jednoj strani, mogli bi da budu razrađeni dodatni zahtevi za imenovanja koji bi se tražili od kandidata.

Za potrebe generalne javne kontrole aktivnosti saveta važno je pronaći izbalansiranu kombinaciju različitih načina kontrole. Tamo gde je direktna kontrola preko ministarstva napuštena, moraju da budu razrađeni novi oblici kontrole u vidu objavljivanja godišnjih izveštaja predloga budžeta saveta. Propisi koji se odnose na žalbe i potraživanja takođe bi mogli da budu uzeti u obzir.

## **Prilog A**

### **11.12. Upitnik A: Pravosudni savet**

#### *I. Položaj pravosudnog saveta*

1. Možete li da date kratak opis organizacione strukture pravosudnog saveta?
2. Ko je imenovan u odbor pravosudnog saveta?
3. Koje od sledećih zadataka obavlja pravosudni savet?

Zadaci u vezi sa donošenjem politike iz oblasti personala, informisanja, organizacije i finansiranja: (rukovodeći poslovi)

- personalna politika (sudije i pomoćno osoblje);
- imenovanje sudija;
- raspodela sredstava;
- finansijska kontrola;
- planiranje smeštaja;

- bezbednosna politika;
- politika informisanja (uključujući automatizaciju);
- administrativna organizacija.

Zadaci u vezi sa oblašću kvaliteta (donošenja presuda) i spoljašnjih poslova:

- javni odnosi (uključujući transparentnost sudske organizacije);
- žalbe;
- kvalitet (kvalitet pravosuđa, organizacija sudova, brzina vođenja postupka).

Kako ove zadatke obavlja pravosudni savet?

4. Da li pravosudni savet sam utvrđuje/donosi politiku u vezi pitanja koja se tiču svih sudova?

Kako pravosudni savet koordinira pitanja koja izlaze iz domena individualnih sudova?

5. Da li pravosudni savet nudi spontani savet sudovima i/ili vladi u vezi pitanja koja se odnose na pravosudnu politiku (npr. promociju jednoobraznosti zakona)

6. Kakva ovlašćenja ima pravosudni savet u oblasti:

- pristupa informacijama (u vezi sa individualnim sudovima i u vezi sa vladom/parlamentom);
- odobravanja budžeta;
- usmeravanja budžetskog postupka;
- formulacije preporuka i uputstava sudovima;
- suspendovanja naloga ili ukidanja dekreta (sudskog odbora) (poništanje odluka koje donose odbori sudova);
- imenovanja privremenog poverenika ili administratora;
- suspenzija i smenjivanje sudija ili sudskih administratora.

7. Kako je pravosudni savet – u svojstvu posrednika – uključen u budžetski proces?

8. Kako je organizovana kontrola budžetskog procesa (u smislu odgovornosti) od strane pravosudnog saveta?

9. Kako je organizovano dostavljanje odgovarajućih podataka odgovornom ministarstvu kada se radi o sledećim pitanjima?

- podaci o učinku sudova (podaci o primljenim, procesuiranim i završenim predmetima);
- podaci o trošenju sredstava od strane individualnih sudova;
- incidenti i problemi u sudovima;
- budžetski manjkovi i prekoračenja budžeta.

10. Ko je odgovoran za formulaciju (politika i izvršavanje) zadataka za individualne sudove (na primer, u oblasti kvaliteta rada sudova)? Kako se formulacija primenjuje i kakvu ulogu u tome igra pravosudni savet?

11. Kada politika i zadaci nisu ostvareni od strane sudova kakva je odgovornost pravosudnog saveta? U vezi sa tim pitanjem: kakva su ovlašćenja pravosudnog saveta u ispravljanju nedostataka u radu sudova?

12. Postoji li mogućnost da ministar utiče na (formulacija i realizacija) ciljeve individualnih sudova i/ili pravosudnog saveta?

13. Kakva ovlašćenja ima ministar u situaciji kada se budžet ne troši na propisani način ili kada individualni sudovi ili pravosudni savet ne ispune svoje zadatke?

14. Da li ministar ima instrumente za prikupljanje informacija od slučaja do slučaja iz individualnih sudova ili pravosudnog saveta?

15. Možete li da opišete situacije u kojima se pravosudni savet direktno obraća parlamentu (kongresu ili senatu; na primer, kada postoje suštinski problemi u sudovima)?
16. Da li politika informisanja pravosudnog saveta i informacije u vezi individualnih sudova potpadaju pod 'javni' režim?
17. Da li je moguće da se individualni sudovi žale na odluke pravosudnog saveta?
18. Koje instrumente ili postupke koristi pravosudni savet u cilju zaštite 'nezavisnosti sudija'?
19. Ima li pravosudni savet politiku u vezi kvaliteta administracije pravde? Koja je uloga pravosudnog saveta u formulisanju i sprovođenju politike kvaliteta? Imaju li individualni sudovi sopstvene politike kvaliteta i kakva je uloga ministra pravde u formulaciji i realizaciji politike kvaliteta?
20. Kakvo je mišljenje sudova, Ministarstva pravde i parlamenta o radu pravosudnog saveta?
21. Kako bi ste želeli da definišete tipičnu ulogu pravosudnog saveta? Kao 'zainteresovane strane' za pravosuđe (na primer za individualne sudove)?

### *II Podela odgovornosti između pravosudnog saveta i Ministarstva pravde (Direkcija)*

22. Da li postoji jasna formalna podela odgovornosti i ovlašćenja između pravosudnog saveta i Ministarstva pravde?
23. Kako je podela odgovornosti i ovlašćenja ostvarena u praksi?
24. Postoje li problemi sa podelom odgovornosti i ovlašćenja?
25. Da li je ministar pravde (ili možda predsednik) politički odgovoran na bilo koji način zbog načina na koji se administrira pravda? Ako jeste, možete li da iznesete svoje mišljenje o funkcionisanju odgovornosti ministra u vezi sa zadacima i ovlašćenjima pravosudnog saveta?
26. Kakve prednosti i nedostatke ima sadašnja podela odgovornosti i ovlašćenja između pravosudnog saveta i ministra pravde? (Postoje li neki uobičajeni problemi?)

### *III Raspodela sredstava, odgovornost i kontrola*

27. Ko vrši raspodelu sredstava sudovima i na čiju inicijativu?
28. Kakav je postupak raspodele sredstava?
29. Koji kriterijumi se primenjuju pri postupku raspodele?
30. Ko podnosi izveštaj u cilju kontrole sredstava?
31. Da li postoje kriterijumi za procenu pri kontroli sredstava? Ako postoje, koji su to kriterijumi?
32. Da li postoje kazne u vezi finansiranja, osoblja ili drugih faktora, i ko izriče kazne (sankcije) i kome?

## **11.13. Upitnik B: Ministarstvo pravde**

### *I. Položaj pravosudnog saveta*

1. Koji su bili glavni razlozi za osnivanje pravosudnog saveta?
2. Koja ovlašćenja pravosudni savet ima u oblasti:
  - prava na informisanje (u vezi sa individualnim sudovima i u vezi sa vladom/

parlamentom);

- odobravanja budžeta;
- nadzora nad sprovođenjem budžeta;
- formulacije preporuka i uputstava sudovima;
- suspendovanja naloga ili ukidanja dekreta (sudskog odbora) (ponišćavanje dekreta sudskih odbora);
- imenovanja privremenog poverenika ili administratora;
- suspenzija i smenjivanje sudija ili sudskih administratora.

3. Kako je pravosudni savet – u svojstvu posrednika – uključen u budžetski proces?

4. Kako je organizovana kontrola budžetskog procesa (u smislu odgovornosti) od strane pravosudnog saveta?

5. Kako je organizovano dostavljanje odgovarajućih podataka odgovornom ministarstvu kada se radi o sledećim pitanjima?

- podaci o učinku sudova (podaci o primljenim, procesuiranim i završenim predmetima);
- podaci o trošenju sredstava od strane individualnih sudova;
- incidenti i problemi u sudovima;
- budžetski manjkovi i prekoračenja budžeta.

6. Ko je odgovoran za formulaciju (politika i izvršavanje) zadataka za individualne sudove (na primer, u oblasti kvaliteta rada sudova)? Kako se formulacija primenjuje i kakvu ulogu u tome igra pravosudni savet?

7. Kada politika i zadaci nisu ostvareni od strane sudova kakva je odgovornost pravosudnog saveta? U vezi sa tim pitanjem: kakva su ovlašćenja pravosudnog saveta u ispravljanju nedostataka u radu sudova?

8. Postoji li mogućnost da ministar utiče na (formulacija i realizacija) ciljeve individualnih sudova i/ili pravosudnog saveta?

9. Kakva ovlašćenja ima ministar u situaciji kada se budžet ne troši na propisani način ili kada individualni sudovi ili pravosudni savet ne ispune svoje zadatke?

10. Da li ministar ima instrumente za prikupljanje informacija od slučaja do slučaja iz individualnih sudova ili pravosudnog saveta?

11. Možete li da opišete situacije u kojima se pravosudni savet direktno obraća parlamentu (kongresu ili senatu; na primer, kada postoje suštinski problemi u sudovima)?

12. Da li politika informisanja pravosudnog saveta i informacije u vezi individualnih sudova potpadaju pod 'javni' režim?

13. Da li je moguće da se individualni sudovi žale na odluke pravosudnog saveta?

14. Koje instrumente ili postupke koristi pravosudni savet u cilju zaštite 'nezavisnosti sudija'?

15. Kakvo je mišljenje Ministarstva pravde i parlamenta o radu pravosudnog saveta?

16. Kako bi ste želeli da definišete tipičnu ulogu pravosudnog saveta? Kao 'zainteresovane strane' za pravosuđe (na primer za individualne sudove)?

*II Položaj Ministarstva pravde (Direkcija odgovorna za organizaciju sudova)*

17. Kako je Direkcija odgovorna za način na koji je struktuisana organizacija sudova?

18. Da li Ministarstvo pravde formuliše politiku i/ili savetodavnu ulogu?

19. Koje zadatke obavlja Direkcija?

20. Kakva ovlašćenja ima Direkcija u odnosu na pravosudni savet i individualne sudove u oblasti:

- donošenja budžeta;
- raspodele budžetskih sredstava;
- informisanja u vezi učinka i upravljanja sudovima;
- definisanja standarda rada;
- imenovanje i suspenzije sudija;
- očuvanja kvaliteta sudskog postupka;
- bavljenja žalbama;
- rešavanja incidenata.

### *III Podela odgovornosti između pravosudnog saveta i Ministarstva pravde (Direkcije)*

21. Da li postoji jasna formalna podela odgovornosti i ovlašćenja između pravosudnog saveta i Ministarstva pravde?

22. Kako je podela odgovornosti i ovlašćenja ostvarena u praksi?

23. Postoje li problemi sa podelom odgovornosti i ovlašćenja?

24. Da li je ministar pravde (ili možda predsednik) politički odgovoran na bilo koji način zbog načina na koji se administrira pravda? Ako jeste, možete li da iznesete svoje mišljenje o funkcionisanju odgovornosti ministra u vezi sa zadacima i ovlašćenjima pravosudnog saveta?

25. Kakve prednosti i nedostatke ima sadašnja podela odgovornosti i ovlašćenja između pravosudnog saveta i ministra pravde? (Postoje li neki zajednički problemi?)

### *IV Raspodela sredstava, odgovornost i kontrola*

26. Ko vrši raspodelu sredstava sudovima i na čiju inicijativu?

27. Kakav je postupak raspodele sredstava?

28. Koji kriterijumi se primenjuju pri postupku raspodele?

29. Ko podnosi izveštaj u cilju kontrole sredstava?

30. Da li postoje kriterijumi za procenu pri kontroli sredstava? Ako postoje, koji su to kriterijumi?

31. Da li postoje kazne u vezi finansiranja, osoblja ili drugih faktora, i ko izriče kazne (sankcije) i kome?

## **Upitnik C: Sudovi**

### *I. Položaj pravosudnog saveta*

1. Ko je odgovoran za formulaciju (politika i izvršavanje) zadataka za individualne sudove (na primer, u oblasti kvaliteta rada sudova)? Kako se formulacija primenjuje i kakvu ulogu u tome igra pravosudni savet?

2. Kada politika i zadaci nisu ostvareni od strane sudova kakva je odgovornost pravosudnog saveta? U vezi sa tim pitanjem: kakva su ovlašćenja pravosudnog saveta u ispravljanju nedostataka u radu sudova?

3. Postoji li mogućnost da sudovi utiču na (formulacija i realizacija) ciljeve pravosudnog saveta i/ili ministra pravde?

4. Kakva ovlašćenja ima ministar ili pravosudni savet u situaciji kada se budžet ne troši

na propisani način ili kada individualni sudovi ne ispune svoje zadatke?

5. Da li ministar ima instrumente za prikupljanje informacija od slučaja do slučaja iz individualnih sudova?

6. Da li politika informisanja individualnih sudova potpada pod 'javni' režim?

7. Da li je moguće da se individualni sudovi žale na odluke pravosudnog saveta?

8. Koje instrumente ili postupke koristi pravosudni savet u cilju zaštite 'nezavisnosti sudija'?

9. Ima li pravosudni savet politiku u vezi kvaliteta administracije pravde? Koja je uloga pravosudnog saveta u formulisanju i sprovođenju politike kvaliteta? Imaju li individualni sudovi sopstvene politike kvaliteta i kakva je uloga ministra pravde u formulaciji i realizaciji politike kvaliteta?

10. Kakvo je mišljenje sudova o radu pravosudnog saveta?

11. Kako bi ste želeli da definišete tipičnu ulogu pravosudnog saveta? Kao 'zainteresovane strane' za pravosuđe (na primer za individualne sudove)?

## *II. Organizacija sudova*

12. Kako su sudovi organizovani?

13. Da li postoje formalne ili neformalne rukovodeće strukture u sudovima?

14. Ko upravlja sudom?

15. Ko u sudu odlučuje i na koji način o pitanjima rukovođenja, obimu posla sudija, problemima sa pojedinim slučajevima, trošenju i odgovornosti, zalihama, bazi podataka predmeta, sudskoj komunikaciji, imenovanju i obuci novih sudija, obuci i edukaciji osoblja, kvalitetu sudskih presuda, automatizaciji itd? Da li su ove odluke na bilo koji način pod direktnim nadzorom pravosudnog saveta ili odgovornog ministra?

16. Kako je nezavisnost pravosuđa garantovana u vašem pravnom sistemu?

17a. Kakav uticaj ima sistem pravosudnog saveta na 'nezavisnost' pravosuđa?

17b. Da li je to pretnja ili prednost u vezi sa odgovornošću ministra?

## *III Raspodela sredstava između sudova, odgovornost i kontrola*

18. Ko raspoređuje sredstva i na čiju inicijativu?

19. Kakav je postupak za raspodelu sredstava?

20. Koji kriterijumi se primenjuju na postupak raspodele?

21. Ko podnosi izveštaj za kontrolu sredstava?

22. Da li postoje kriterijumi za procenu u cilju kontrole sredstava? Ako postoje, koji su to kriterijumi?

23. Da li postoje kazne u smislu finansiranja, osoblja ili drugih faktora, i ako postoje ko izriče kazne (sankcije) i kome?

### **11.14. Upitnik D: Advokati i pravni naučnici**

*N.B. Pitanja sadržana u ovom upitniku su veoma detaljna. U toku intervjua nećemo se baviti detaljno svakim pitanjem, već ćemo uzeti ova pitanja kao teme za razgovor.*

#### *I. Položaj pravosudnog saveta*

1. Koji su bili glavni razlozi za osnivanje pravosudnog saveta? Koje su glavne koristi?

Koji su glavni nedostaci?

2. Kako je pravosudni savet, kao posrednik, uključen u budžetski postupak?
3. Kako je organizovana kontrola (u smislu odgovornosti) budžetskog postupka pravosudnog saveta?
4. Kako je organizovano dostavljanje odgovarajućih podataka odgovornom ministarstvu kada se radi o sledećim pitanjima?
  - podaci o učinku sudova (podaci o primljenim, procesuiranim i završenim predmetima);
  - podaci o trošenju sredstava od strane individualnih sudova;
  - incidenti i problemi u sudovima;
  - budžetski manjkovi i prekoračenja budžeta.
5. Ko je odgovoran za formulaciju politike i izvršavanje zadataka za individualne sudove (na primer, u oblasti kvaliteta rada sudova)? Kako se formulacija primenjuje i kakvu ulogu u tome igra pravosudni savet?
6. Kada politika i zadaci nisu ostvareni od strane sudova kakva je odgovornost pravosudnog saveta? U vezi sa tim pitanjem: kakva su ovlašćenja pravosudnog saveta u ispravljanju nedostataka u radu sudova?
7. Postoji li mogućnost da ministar utiče na (formulacija i realizacija) ciljeve individualnih sudova i/ili pravosudnog saveta?
8. Kakva ovlašćenja ima ministar u situaciji kada se budžet ne troši na propisani način ili kada individualni sudovi ili pravosudni savet ne ispune svoje zadatke?
9. Da li ministar ima instrumente za prikupljanje informacija od slučaja do slučaja iz individualnih sudova ili pravosudnog saveta?
10. Možete li da opišete situacije u kojima se pravosudni savet direktno obraća parlamentu (kongresu ili senatu; na primer, kada postoje suštinski problemi u sudovima)?
11. Da li politika informisanja pravosudnog saveta i informacije u vezi individualnih sudova potpadaju pod 'javni' režim?
12. Da li je moguće da se individualni sudovi žale na odluke pravosudnog saveta?
13. Koje instrumente ili postupke koristi pravosudni savet u cilju zaštite 'nezavisnosti sudija'?
14. Kakvo je mišljenje ministra pravde i parlamenta o radu pravosudnog saveta?
15. Kako bi ste želeli da definišete tipičnu ulogu pravosudnog saveta? Kao 'zainteresovane strane' za pravosuđe (na primer za individualne sudove)?

#### *II Položaj Ministarstva pravde (Direkcija odgovorna za organizaciju sudova)*

16. Kako je Direkcija odgovorna za način na koji je struktuisana organizacija sudova?
17. Da li Ministarstvo pravde formuliše politiku i/ili savetodavnu ulogu?
18. Koje zadatke obavlja Direkcija?
19. Kakva ovlašćenja ima Direkcija u odnosu na pravosudni savet i individualne sudove u oblasti:
  - donošenja budžeta;
  - raspodele budžetskih sredstava;
  - informisanja u vezi učinka i upravljanja sudovima;
  - definisanja standarda rada;
  - imenovanje i suspenzije sudija;



- očuvanja kvaliteta sudskog postupka;
- bavljenja žalbama;
- rešavanja incidenata.

### *III Podela odgovornosti između pravosudnog saveta i Ministarstva pravde (Direkcije)*

20. Da li postoji jasna formalna podela odgovornosti i ovlašćenja između pravosudnog saveta i Ministarstva pravde?
21. Kako je podela odgovornosti i ovlašćenja ostvarena u praksi?
22. Postoje li problemi sa podelom odgovornosti i ovlašćenja?
23. Da li je ministar pravde (ili možda predsednik) politički odgovoran na bilo koji način zbog načina na koji se administrira pravda? Ako jeste, možete li da iznesete svoje mišljenje o funkcionisanju odgovornosti ministra u vezi sa zadacima i ovlašćenjima pravosudnog saveta?
24. Kakve prednosti i nedostatke ima sadašnja podela odgovornosti i ovlašćenja između pravosudnog saveta i ministra pravde? (Postoje li neki zajednički problemi?)

### *IV Raspodela sredstava, odgovornost i kontrola*

25. Ko vrši raspodelu sredstava sudovima i na čiju inicijativu?
26. Kakav je postupak raspodele sredstava?
27. Koji kriterijumi se primenjuju pri postupku raspodele?
28. Ko podnosi izveštaj u cilju kontrole sredstava?
29. Da li postoje kriterijumi za procenu pri kontroli sredstava? Ako postoje, koji su to kriterijumi?
30. Da li postoje kazne u vezi finansiranja, osoblja ili drugih faktora, i ko izriče kazne (sankcije) i kome?

## **Prilog B**

### **11.15. Pregled intervjuisanih lica u Francuskoj, Italiji i Švedskoj**

#### *Francuska*

Poseta od 14. do 16. decembra 1998. godine Parizu, *Conseil supérieur de la magistrature* (CSM), Ministère de la Justice (Ministarstvo pravde) i Tribunal de Grande Instance de Paris

g. Ph. Lemaire, sous-directeur de l'organisation judiciaire et de la planification du Ministère de la Justice, Direction des Services Judiciaires

g-đa. E. Pelsez, chargée de mission du réseau judiciaire européen, Ministère de la Justice, Service des Affaires Européennes et Internationales

g. Y. Droguet, juge Adjoint au Premier Vice-Président, Tribunal de Grande Instance de Paris

g. R. Errera, Conseiller d'Etat (Council of State), également membre du Conseil supérieur de la magistrature

g. H. Robert, Président du Tribunal de grande instance de Blois, également membre du Conseil supérieur de la magistrature (président de la formation Parquet)

g. M. Lernout, Premier Substitut près le Tribunal de grande instance de Paris, également membre du Conseil supérieur de la magistrature (président de la formation Sièges)

g. J.-C. Grousse, Premier Président de la Cour d'Appel de Lyon, également membre du Conseil supérieur de la magistrature  
g-đa. M.-C. Berenger, Conseiller à la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence, également membre du Conseil supérieur de la magistrature  
g. P. Delarbre, Juge au Tribunal de grande instance de Rennes, également membre the Conseil supérieur de la magistrature

### *Italija*

Poseta 23. i 24. marta 1999. godine Rimu, Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) and het Ministero di Grazia e Giustizia (Ministarstvo pravde).

Armando Spataro (*Consigliere*), *directeur* of the Ufficio Studi of the CSM;

Zamenik Predsednika i osam drugih članova CSM-a. Među njima predsedavajući VI komisije CSM-a, prof. Đuzepe Ričio;<sup>159</sup>

Stefano Mogini (*Direttore del Servizio*) Ministero di Grazia e Giustizia;

Pres. Franco Ippolito, Direttore Generale dell'Organizzazione Giudiziaria, Ministero di Grazia e Giustizia;

Pres. Vladimiro Zagrebelsky, il Capo dell'Ufficio Legislativo, Ministero di Grazia e Giustizia;

Domenico Carcano, il Capo segretaria direzione generali affari penali, Ministero di Grazia e Giustizia.

Poslednja četvorica su sudije na radu u Ministarstvu pravde. Sva četvorica su, pored toga, članovi CSM-a.

### *Švedska*

Poseta od 11. do 13. juna 1997. godine Stokholmu/Jönköping-u, Kancelariji generalnog revizora u Stokholmu, Ministarstvu pravde u Stokholmu, Visokom savetu u Stokholmu, Apelacionom sudu u Stokholmu, Izvršnom sudu u Jönköping-u, Pravosudnom savetu (Domstolsverket) u Jönköping-u.

Martin Engman (revizor) i Per Dackenberg (viši revizor) iz Kancelarije generalnog revizora Švedske

Carina Stävberg (pomoćnik sekretara), Anders Wiklund (šef) iz Direkcije za sudove i tužilaštva pri Ministarstvu pravde

Anders Knutsson, predsednik Visokog saveta Švedske i Erik Ternert, direktor uprave Visokog saveta

Johan Hirschfeldt, predsednik Apelacionog suda u Stokholmu, Jan Öhman i Anders Eka, direktori uprave pri Apelacionom sudu u Stokholmu.

Bertil Hübinette, generalni direktor Domstolsverket-a, Jan Bäckström, direktor odseka za opštu upravu Domstolsverket-a i Bengt-Ake Engström, viši sudski savetnik u Domstolsverket-u.

Hans-Erik Jonasson, predsednik Izvršnog suda Jönköping

Prevod, objavljivanje i štampa



Rue de la Vignette/Kleinewijngaardstraat, 144  
B-1160 Brussels - Belgium  
[pena.traduction@link.be](mailto:pena.traduction@link.be)



--

**Napomena**

<sup>1</sup> Pomoćna kancelarija Komisije za razmatranje imenovanja u pravosuđu koja je nezavisna od Domstolsverket-a. Videti imenovanje stalnih sudija i položaj Komisije za razmatranje imenovanja i njen način rada, koje je objavio Do Domstolsverket, Jönköping 1997.

**Napomena**

<sup>2</sup> Datum stupanja na snagu Akta o sudskoj službi, 1998.

**Napomena**

<sup>3</sup> Na galskom jeziku savet se zove 'An tSeirbhís Chúirteanna'. Očekivanja su da će Savet formalno dobiti stalni status pre kraja 1999. godine.

**Napomena**

<sup>4</sup> Videti članove 11(5) (zaštita radnih mesta), 11(7) (nekompatibilnost), 11(9) (imenovanja i zahtevi za izbor) i 11(10) (pravni položaj sudija) švedskog Ustava.

**Napomena**

<sup>5</sup> Videti između ostalog članove 1(9) (zahtev za objektivnom i nepristrasnom administracijom pravde), 11(1) (glavne karakteristike pravosudne organizacije), 11(2) (garancija nezavisnosti administracije pravde u sudovima), 11(4) (pravosudna organizacija i proceduralni zakon) i 11(11) (kasacione mogućnosti 'leave' sistema).

**Napomena**

<sup>6</sup> Videti između ostalog članove 11(5) i 11(9) *Regeringsform* 1975. Ova garancija se ipak odnosi samo na sudije koje su trajno imenovane. Privremene sudije takođe mogu da budu smenjene iz drugih razloga. Ovo je dovelo do izvesnog uznemirenja kada je početkom 1990-tih došlo do otpuštanja mnogih privremenih sudija zbog programa smanjivanja troškova.

**Napomena**

<sup>7</sup> Član 11(8) *Regeringsform* 1975.

**Napomena**

<sup>8</sup> Pogledajte J.L. Boxum, J. De Ridder and M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen in soorten* [Nezavisni administrativni organi i vrste], Deventer

1989, str. 186 et seq. Kao rezultat različite administrativne organizacije, Švedska ima u poređenju sa drugim zapadnoevropskim zemljama mala ministarstva (prosečna veličina je oko 120-130 ljudi) i mnogo nezavisnih administrativnih organa kojima je povereno sprovođenje većeg dela administrativnih zadataka.

**Napomena**

<sup>9</sup> Videti i J.M. de Meij, *Het Koninkrijk Sweden* ['Švedsko kraljevstvo'], u: L. Prakke, C.A.J.M. Kortmann (ed.), *Ustavni zakon zemalja Evropske unije*, 5. izdanje, Deventer 1998, str. 908.

**Napomena**

<sup>10</sup> Videti na primer Član 11(2) i Član 11(7), koji na uporedni način zabranjuju da vladina tela koja imaju izvršne pravosudne funkcije obavljaju administrativne nadležnosti u pojedinačnim slučajevima.

**Napomena**

<sup>11</sup> Videti Član 9(7) *Regeringsform* 1975.

**Napomena**

<sup>12</sup> Trenutno, g. Bertil Hubinette je generalni direktor *Domstolsverket-a*. On je i sam bio sudija, prvo u sudu, a zatim u tribunalu.

**Napomena**

<sup>13</sup> Značajan element u finansijskom upravljanju *Domstolsverket-a* je taj što *Domstolsverket* može da stupa u kreditorske odnose sa privatnim institucijama u cilju uravnotežavanja budžeta. U stvari ovi kreditni aranžmani obavljaju se u skladu sa uputstvima vlade.

**Napomena**

<sup>14</sup> Na primer stavljanjem na raspolaganje centralnog sistema za finansijski menadžment, pod imenom *Agresso*.

**Napomena**

<sup>15</sup> Na ovaj način *Domstolsverket* takođe postupa kao pomoćna služba Savetodavnog komiteta za pravosuđe. Ovaj inače nezavisni komitet, kojeg uglavnom čine sudije, savetuje vladu oko kandidata koji treba da budu imenovani. Vlada na preporuku ovog Savetodavnog komiteta imenuje sudije u Švedskoj.

**Napomena**

<sup>16</sup> Mnogi od sudskih centara se nalaze u iznajmljenim zgradama o čijem zakupu pregovara *Domstolsverket*.

Ipak *Domstolsverket*, ako je to celishodno, takođe i kupuje prostorije.

**Napomena**

<sup>17</sup> Ovo se vrši pomoću obračuna proseka: kao kriterijum se koristi prosečan priliv u prethodne dve godine.

**Napomena**

<sup>18</sup> Videti izveštaj D. Kersten i W. Voermans, 'Decentralizovano finansiranje pravosuđa i upravljanje sudovima u Švedskoj', Tilburg/Hag 1997.

**Napomena**

<sup>19</sup> Trenutno u okviru istraživačkog projekta o mogućnostima reorganizacije pravosuđa švedska kancelarija za reviziju sprovodi ispitivanje distribucije budžeta *Domstolsverket-a* i korišćene kriterijume za distribuciju.

**Napomena**

<sup>20</sup> Videti Radnu grupu za sudsku komisiju (u daljem tekstu: Denham grupa), *Prvi izveštaj: Upravljanje i finansiranje sudova*, Dablin 1996.

**Napomena**

<sup>21</sup> Videti Denham grupa, *op cit* 1996, str. 18 i 9.

**Napomena**

<sup>22</sup> U irskom zakonodavstvu, koristi se termin 'deo' umesto 'član'.

**Napomena**

<sup>23</sup> Na osnovu dela protiv Državnog akta iz 1939.

**Napomena**

<sup>24</sup> Za dalji uvid videti A.K. Koekkoek, *op cit* 1998, str. 394-395.

**Napomena**

<sup>25</sup> Videti Član 24.4.1 *et seq.* irskog Ustava.

**Napomena**

<sup>26</sup> Videti i A.K. Koekkoek, U Irskoj: L. Prakke i C.A.J.M. Kortmann (urednik), *Het staatsrecht van de landen van the Europese Unie*, [Ustavni zakon zemalja Evropske unije] 5. izdanje, Deventer 1998, str. 383.

**Napomena**

<sup>27</sup> Denham grupa je identifikovala najmanje 17 grupa fundamentalnih problema u irskom administrativnom sistemu. Videti izveštaj Denham grupe, *op cit* 1996, str. 35-36.

**Napomena**

<sup>28</sup> Član 29. Akta o Sudskoj službi iz 1998. godine daje

uporedni pregled zadataka i ovlaštenja koja je ranije imao ministar pravde, a koje od 1998. obavlja Sudska služba.

**Napomena**

<sup>29</sup> Videti između ostalog Član 8. Akta o Sudskoj službi 1998.

**Napomena**

<sup>30</sup> Videti Četvrti izveštaj Radne grupe o sudskoj komisiji: *Glavni izvršni službenik Sudske službe, Dublin 1997. str. 29 i dalje.*

**Napomena**

<sup>31</sup> Videti Denham grupa, *cit* 1996, i str. 49.

**Napomena**

<sup>32</sup> Član 7. Akta o Sudskoj službi, 1998.

**Napomena**

<sup>33</sup> Član 13, stav 2, tačka b.

**Napomena**

<sup>34</sup> Ovaj glavni izvršni službenik je od 1. januara 1999. godine g. P.J. Ficpatrik.

**Napomena**

<sup>35</sup> Član 22. Akta o Sudskoj službi, 1998. Administracija može da osniva komisije. Videti Član 15. Akta o Sudskoj službi, 1998.

**Napomena**

<sup>36</sup> Videti Član 12. Akta o Sudskoj službi, 1998.

**Napomena**

<sup>37</sup> Videti Član 13. Akta o Sudskoj službi, 1998.

**Napomena**

<sup>38</sup> Videti Član 5. Akta o Sudskoj službi, 1998.

**Napomena**

<sup>39</sup> Član 6. Akta o Sudskoj službi, 1998.

**Napomena**

<sup>40</sup> Član 8. Akta o Sudskoj službi, 1998.

**Napomena**

<sup>41</sup> Član 7. Akta o Sudskoj službi, 1998.

**Napomena**

<sup>42</sup> Područni sudovi mogu da zapošljavaju sudske beležnike za svakodnevne upravljačke i sekretarske poslove. Njihov posao je uporediv sa poslom višeg sekretara sudova za prekršaje u Engleskoj (Član 35. Akta o Sudskoj službi, 1926.). Okružni sudovi zapošljavaju više činovnike koji se takođe mogu uporediti sa beležnikom kao šefom registracionog



odeljenja u Holandiji. Viši sud ima šefa Višeg suda koji kombinuje funkcije sudskog činovnika i advokata osoblja. Šef Višeg suda je šef registracione službe u suštinskim pitanjima, dok šef za poreze koji je takođe zaposlen u sudu vodi računa o finansijskom i administrativnom upravljanju višeg suda. Ova struktura je ostala nepromenjena i posle 1990. iako je neizvesno da li će mesto područnog beležnika nastaviti da postoji. Videti Denham grupu, *op cit* 1996. (III), i str. 30-31.

**Napomena**

<sup>43</sup> Regulisano u Aktu o sudovima (dopunske odredbe), 1961.

**Napomena**

<sup>44</sup> I u vezi sa ovim pitanjem u Irskoj se očekuju brze promene. Nedavno je studijska grupa osnovana za tu svrhu podnela izveštaj kao prvi korak u tom procesu oko imenovanja i zahteva za imenovanja za sudiju u višim sudovima i u Vrhovnom sudu. Videti *Izveštaj radne grupe o kvalifikacijama za imenovanja sudija viših sudova i Vrhovnog suda*, Dablin 1999.

**Napomena**

<sup>45</sup> Videti Denham grupu, *op cit* 1996 (I), i str. 45.

**Napomena**

<sup>46</sup> Samo ćemo veoma kratko opisati danski pravosudni savet. Na početku je planirana studijska poseta Danskoj, ali je na zahtev Danaca ta poseta odložena. Savet još uvek nema iskustva i mnogo pripremnih radova još nije bilo završeno u vreme kada smo sa njima stupili u kontakt. Razgovori o osnivanju saveta još uvek traju. Stoga smo smatrali da je pametnije (za sada) da ne iznosimo utiske nego da iznesemo pogrešne.

**Napomena**

<sup>47</sup> Danski Ustav (*Grundlov*) i drugi danski propisi koriste član (označen sa §) kao najmanju regulativnu jedinicu. Me ćemo ga ipak zvati 'članom'.

**Napomena**

<sup>48</sup> Videti i J.G. Steenbeek i P.C. Gilhuis, *Het Koninkrijk Denemarken, [U danskom kraljevstvu]: L. Prakke i C.A.J.M. Kortmann (urednik), Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie, [Ustavni zakon zemalja Evropske unije] 5. izdanje, Deventer 1998, str. 78.*

**Napomena**

<sup>49</sup> Videti P.C. Gilhuis, *op cit* 1998, str. 78.

**Napomena**

<sup>50</sup> Videti P.C. Gilhuis, *op cit* 1998, str. 79.

**Napomena**

<sup>51</sup> Videti Komisija za pravosuđe, *Izvod iz izveštaja* (engleski prevod), Kopenhagen 1996, str. 19.

**Napomena**

<sup>52</sup> Videti Pontopidan komisija, *op cit* 1996, str. 19.

**Napomena**

<sup>53</sup> Videti Član 6. deo 3 *Zakona o Domstolsstyrelsen-u*.

**Napomena**

<sup>54</sup> Komisija je obavila studijska putovanja u Švedsku, a generalni direktor švedskog pravosudnog saveta, zajedno sa više asistenata, bio je gost u Danskoj na poslepodnevnoj radionici. Videti Pontopidan komisija, *op cit* 1996, str. 5.

**Napomena**

<sup>55</sup> Videti Član 4. *Zakona o Domstolsstyrelsen-u*.

**Napomena**

<sup>56</sup> Postoji posebna nezavisna komisija (Komisija za plate sudija) koja utvrđuje nivo plata u Danskoj.

**Napomena**

<sup>57</sup> Pravosudni savet zajedno sa danskom Advokatskom komorom je odgovoran za utvrđivanje programa razmene mladih advokata i sudskih zamenika/sudskih pomoćnika.

**Napomena**

<sup>58</sup> Videti Član 3. *Zakona o Domstolsstyrelsen-u*.

**Napomena**

<sup>59</sup> Pored toga, Odbor je ovlašćen samo da daje savete. U Danskoj je imenovanje sudija u nadležnosti ministra pravde.

**Napomena**

<sup>60</sup> Videti C.A.J.M. Kortmann, *Francuska Republika*, u L. Prakke, C.A.J.M. Kortmann (urednik), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, [Ustavno pravo zemalja Evropske unije], 5. izdanje, Deventer 1998, str. 269. Taj Ustav iz 1946. godine – Ustav IV Republike – još uvek je koristio termin '*pouvoir judiciaire*' ali to ipak ne znači da je pravosuđe u to vreme imalo autoritativniji položaj. U poređenju sa tadašnjim pravosuđem, sadašnje pravosuđe igra značajnu ulogu.

**Napomena**

<sup>61</sup> Videti Član 1. Ordonnance no. 58-170 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, J.O. 23 décembre 1958.

**Napomena**

<sup>62</sup> Naravno francuske sudije moraju da administriraju pravdu na osnovu pravnih propisa. Videti i C.A.J.M. Kortmann, *Rapport inzake het beheer van de gewone rechterlijke macht in Frankrijk* [Izveštaj o upravljanju redovnim sudovima u Francuskoj], u: P.J.J. Boven d'Eerdt, C.A.J.M. Kortmann and M. de Werd/F.A.M. Stroink, *Izveštaji o istraživanju uporednog prava za upravljanje pravosuđem u Nemačkoj, Francuskoj i federalnog prava u državi Njujork u Sjedinjenim Državama, Nijmegen/Mastriht/Hag 1996*, str. 5.

**Napomena**

<sup>63</sup> Sudija pojedinac sudi u predmetima, kao u slučaju holandskih kantonalnih sudova. Po *departement-u* postoji najmanje jedan *Tribunal d'instance*. Ukupno ih je 473. Videti Kortmann i ostali, *op cit* 1998, str. 270.

**Napomena**

<sup>64</sup> Povezivanje ovlašćenja sa nivoom žalbe je naznačeno u *Code civil* i *Code de procédure civile*.

**Napomena**

<sup>65</sup> U principu predmete u *Tribunaux de grande instance* vodi sud u punom sastavu, iako se, kad god je to moguće, koristi sudija pojedinac. U velikim gradovima *Tribunaux de grande instance* su podeljeni u odseke. Po *departement-u* postoji najmanje jedan *Tribunal de grande instance*. Trenutno ih je ukupno 181. Videti Kortmann i ostali, *op cit* 1998, str. 270.

**Napomena**

<sup>66</sup> Ovlašćenje za ovo je naznačeno u *Code civil* i u *Code de procédure civile*.

**Napomena**

<sup>67</sup> Postoji 35 apelacionih sudova koji u principu administriraju pravdu u nekoliko odseka.

**Napomena**

<sup>68</sup> Nadležnost za tu svrhu je regulisana u *Code de l'organisation judiciaire* i *Code pénal* i *Code de procédure pénale*.

**Napomena**

<sup>69</sup> Svaki *departement* ima najmanje jednog *Cour d'assises*. *Cour d'assises* nije stalni sud već sud koji biva sazvan kada za to postoji razlog. Sudski postupak

u *Cour d'assises* odvija se pred porotom/ neprofesionalcima kada trima sudijama *Cour d'assises* pomaže 9 porotnika.

**Napomena**

<sup>70</sup> Ovi komercijalni sudovi rade sa izabranim sudijama. Parlament sada razmatra zakonodavstvo koje će zahtevati da profesionalne sudije predsedavaju apelacionim sudovima u određenim predmetima.

**Napomena**

<sup>71</sup> *Conseils* takođe rade sa izabranim sudijama.

**Napomena**

<sup>72</sup> Konkretnije, na odluke i rešenja 'administracije' može da bude podneta žalba: sve odluke i rešenja javnih tela, isključujući one koje dolaze od formalnog zakonodavca i sudskih tela.

**Napomena**

<sup>73</sup> Postoji pet ovih sudova, od kojih svakim predsedava član *Conseil d'Etat*. U principu, ovi sudovi zasedaju u punom sastavu.

**Napomena**

<sup>74</sup> To je na primer eksplicitno izostavljeno iz naslova VIII Ustava a devet članova *Conseil-a* se imenuju samo na ograničeni vremenski period (devet godina) i ne mogu ponovo da budu imenovani. Videti Član 56. Ustava.

**Napomena**

<sup>75</sup> Videti između ostalog, Poglavlje VII Ustava.

**Napomena**

<sup>76</sup> Takođe imenovan za *Garde des Sceaux* (Čuvar pečata).

**Napomena**

<sup>77</sup> Videti Član 68. Ustava.

**Napomena**

<sup>78</sup> *Cour d'Appel* se finansira direktno iz Ministarstva pravde. Ministar pravde direktno finansira *Conseil d'Etat* i *Conseil constitutionnel*.

**Napomena**

<sup>79</sup> Videti cirkular SJ.98-006-AB3/15-04-98 u kojem se od predsednika *Cours d'Appel* traži da finansiraju pravne troškove za 1999. iz svog domena.

**Napomena**

<sup>80</sup> Jedna od karakteristika francuskog pravosuđa je da svi sudovi imaju dva načelnika, jednog za stalne sudije i drugog za državne tužioce. Oni takođe imaju

zajedničku odgovornost za upravljanje sudovima.

**Napomena**

<sup>81</sup> Videti Član 44. *Statut de la magistrature. Inspecteur général des services judiciaire*, državni tužioc i prvi *présidents de tribunaux* poseduju isto ovlašćenje da upozoravaju.

**Napomena**

<sup>82</sup> Osnovan 1964.

**Napomena**

<sup>83</sup> 2001. godine ministar pravde je preduzeo korak bez presedana kada je objavio izveštaj inspekcije u vezi sa lošim vođenjem postupaka u više krivičnih istraga u regionu Pariza.

**Napomena**

<sup>84</sup> *Conseil supérieur de la magistrature* je već bilo osnovano Ustavom IV Republike. Ipak, čak i pre osnivanja *Conseil-a* mnoge od funkcija (konkretno sudski postupak u vezi sa disciplinskim merama) koje je *Conseil* koristio posle 1946. godine – počev od zakona od 31. avgusta 1883. godine – su već izvršavale komore *Cour de Cassation*. Sastav i način rada *Conseil supérieur de la magistrature* i je izmenjen Ustavom od 4. oktobra 1958. (V Republika) i još jednom ustavnim zakonom (*Loi constitutionnelle*) od 27. jula 1993.

**Napomena**

<sup>85</sup> Videti Član 65. *Constitution et la Loi organique no. 94-100 de 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature* koji konkretno reguliše način na koji se biraju članovi CSM-a i način rada CSM-a u vezi davanja saveta i predloga za imenovanja.

**Napomena**

<sup>86</sup> Sastoji se od: predsednika, ministra pravde, četiri generalna člana i pet članova koje su izabrali članovi stalnih *magistrature*, dopunjen sa članom koji je izabran iz javnog tužilaštva.

**Napomena**

<sup>87</sup> Sastoji se od: predsednika, ministra pravde, četiri generalna člana i pet članova koje su izabrali članovi javnog tužilaštva, dopunjen sa članom koji je izabran iz krugova stalnih *magistrature*. Sam Odbor nema nikakvu nadležnost. Šamo formacije imaju nadležnost.

**Napomena**

<sup>88</sup> Videti Član 65. Ustava.

### **Napomena**

<sup>89</sup> Videti između ostalog *Conseil supérieur de la magistrature, Report annuel 1996, Paris 1997*. Posebno videti intervenciju M. Jacques Toubon (ministra pravde), str. 148-152.

### **Napomena**

<sup>90</sup> Videti Članove 15-21 (Deo I) prethodno citiranog Ordonnance n° 58-1270 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, J.O. 23 décembre 1958 (u daljem tekstu: *Statut de la magistrature*). Za prijem u École nationale de la magistrature, održavaju se različiti oblici konkurentnog prijemnog ispita. Zahtevi su izuzetno striktni.

### **Napomena**

<sup>91</sup> Videti Članove 22-25 (Deo II) *Statut de la magistrature*.

### **Napomena**

<sup>92</sup> Konkretno aktivnosti sudije u *Cour de Cassation, premier président of a Cour d'appel or président of a Tribunal de grande instance*. Videti Član 65. Ustava.

### **Napomena**

<sup>93</sup> Videti Član 2. *Statut de la magistrature*.

### **Napomena**

<sup>94</sup> Videti Član 4. Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance no. 58-1270 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature. Član 4. zadržava na primer pozicije (premier vice-) président d'un Tribunal de grande instance, i conseiller de Cour d'appel za sudije prvog stepena iz prve grupe.

### **Napomena**

<sup>95</sup> Videti Član 34. *et seq. (chapitre IV de la Commission d'Avancement)* Statut-a de la magistrature.

### **Napomena**

<sup>96</sup> See art. 12 and further (chapitre II de la carrière des magistrats) Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature.

### **Napomena**

<sup>97</sup> Ocena u vezi sa principima verskog ili političkog života ili u vezi nebitnih elemenata iz privatnog života sudija ne sme da bude uključena u izveštaj o proceni. Videti Član 12. *Statut de la magistrature*.

**Napomena**

<sup>98</sup> Videti Član 20. Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature.

**Napomena**

<sup>99</sup> Videti Član 12-2 Statut de la magistrature.

**Napomena**

<sup>100</sup> Videti Član 65. Ustava.

**Napomena**

<sup>101</sup> Ovo ovlašćenje da se stavi veto na predloge u teoriji se primenjuje samo na predloge ministra za stalne sudije. CSM može samo da da mišljenje o predlogu za imenovanje člana 'parquet-a' (javnog tužilaštva). Od 1997. godine CSM takođe ima *de facto* ovlašćenje da stavi veto na predloge za izbor članova *parquet-a* zbog činjenice da je ministar pravde obećala 1997. da će ona uvek poštovati predloge CSM-a.

**Napomena**

<sup>102</sup> Ovaj izveštaj sadrži autorizovane informacije o aktivnostima Komisije. Za potrebe ovog istraživanja iskorišćen je 'Report d'Activité de la Commission d'Avancement 1997-1998'.

**Napomena**

<sup>103</sup> Videti Član 41. i druge članove *Statut de la magistrature*.

**Napomena**

<sup>104</sup> *Statut de la magistrature* zabranjuje između ostalih stvari obavljanje javnih funkcija (Član 8.), članstvo u Evropskom parlamentu i drugim nekompatibilnim funkcijama sa članstvom u parlamentu (Član 9.), kritikovanje vlade za vreme obavljanja funkcije ili iznošenje u javnost političkih osuda za vreme obavljanja funkcije i učestvovanje u konsultacijama (Član 10.) itd.

**Napomena**

<sup>105</sup> Videti Članove 11-1 Statut-a de la magistrature.

**Napomena**

<sup>106</sup> Videti Član 11. *Statut de la magistrature*.

Interesantna stvar desila se nedavno: prema Članu L. 781-1 Code de l'organisation judiciaire, država je pravosudno odgovorna samo u dva slučaja, za veliku grešku ('faute lourde') i odbijanje pravde ('dénis de justice'). Građanski sudovi zajedno sa kasacionim



sudom napravili su liberalno precedentno pravo koristeći u stvari jednostavniji 'faute simple' kriterijum od 'faute lourde'. Poslednji izveštaj CSM-a (2000.) odobrava ovaj trend.

**Napomena**

<sup>107</sup> Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.

**Napomena**

<sup>108</sup> Videti Član 45. Statut de la magistrature.

**Napomena**

<sup>109</sup> Recours en cassation za kazne koje se izriču stalnim sudijama i *recours pour excès de pouvoir* za članove javnog tužilaštva.

**Napomena**

<sup>110</sup> Costituzione della Repubblica Italiana.

**Napomena**

<sup>111</sup> Za ovu procenu videti i E.M.H. Hirsch Ballin/E.R. Manunza, u "*de Italiaanse Republiek*", [Italijanska Reapublika]: L. Prakke and C.A.J.M. Kortmann (urednik), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie* [Ustavno pravo zemalja Evropske unije] 5. izdanje, Deventer 1998, str. 462.

**Napomena**

<sup>112</sup> Garancije nezavisnosti se takođe odnose na administrativne sudije iz regionalnih administrativnih sudova (TAR), Državnog saveta i Revizorskog suda.

**Napomena**

<sup>113</sup> Zakon od 24. marta 1958. n. 195 (koji je posle toga nekoliko puta modifikovan). U vezi sa tim modifikacijama videti između ostalog, A. Pizzorusso, *Le Conseil supérieur de la magistrature en Italie*, u: *Revue française the droit constitutionnel*, 9, 1992, str. 155-157.

**Napomena**

<sup>114</sup> Videti Član 108. u vezi sa Članom 200., treći stav italijanskog Ustava.

**Napomena**

<sup>115</sup> Ovaj Akt je izmenjen nekoliko puta posle donošenja Ustava iz 1948.

**Napomena**

<sup>116</sup> Sa izuzetkom onih postupaka za koje su nadležna mirovna veća.

**Napomena**

<sup>117</sup> Videti Član 95. drugi stav italijanskog Ustava.

### **Napomena**

<sup>118</sup> Primer koji pokazuje jako naginjanje ka nezavisnosti sudskih postupaka unutar samih sudova i probleme koji mogu da nastanu kao rezultat toga je način na koji se dolazni predmeti dodeljuju sudijama u sudovima. Na primer, u toku radne posete u okviru razgovora o organizaciji posla i njegovog obima, ukazano e na italijanski sistem '*giudice naturale*'. Taj sistem koristi tabelarni sistem za dodelu predmeta. Utisak je da kada se radi o dodeljivanju premeta sudija, mora da bude primenjen objektivan sistem: stručnost i iskustvo određenog sudije ili komore ne mora da igra nikakvu ulogu. Zbog toga je redosled pristizanja predmeta ono što mora da bude odlučujuće. Tabelarni sistem znači da veoma ozbiljni slučajevi mogu da završe kod neiskusnog sudije i da postoji mala sloboda za korišćenje ili postojanje određene subspecijalizacije u okviru glavnih specijalizacija (krivično pravo, građansko pravo i slično). Smatra se da su nedostaci ovog sistema, sa stanovišta efikasnosti, cena koja mora da bude plaćena zarad veće nezavisnoti i nepristrasnosti.

### **Napomena**

<sup>119</sup> CSM ima savetodavna ovlašćenja za sopstvenu organizaciju u vezi sa ovom tačkom. CSM se ne pita kada se radi o veličini budžeta za ostale sudove. Takođe, personal CSM-a se nalazi u službi ministarstva.

### **Napomena**

<sup>120</sup> Videti A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino 1996, str. 109-110.

### **Napomena**

<sup>121</sup> Izbori su regulisani zakonom, zakon od 12. aprila 1974, NR. 74. Videti V. Zagrebelsky, *La magistratura ordinaria dalla Costituzione a oggi*, str. 749.

### **Napomena**

<sup>122</sup> Sastav CSM-a za redovne sudije je prema predlozima: 3/5 sudije, 2/5 nesudsko osoblje.

### **Napomena**

<sup>123</sup> Parlamentarna komisija za ustavne reforme, Progetto di legge costituzionale, Revisione della parte seconda della Costituzione (Camera dei Deputati, N. 3931-A, Senato della Repubblica N. 2583-A), podneta predsedavajućima oba Doma 4. novembra 1997., str.

95 et seq.

**Napomena**

<sup>124</sup> Ovo konkretno radi 5. Komisija Odbora, *Commissione per il conferimento degli Uffici Direttori*.

**Napomena**

<sup>125</sup> Još gore: izvršne funkcije u italijanskom Ministarstvu pravde su rezervisane za sudije.

**Napomena**

<sup>126</sup> Ministar pravde ima generalno ovlašćenje da daje svoje mišljenje u vezi sa konceptualnim odlukama CSM-a, koji se (takođe) nalazi u sferi nadležnosti ministarstva. To svoje ovlašćenje on veoma retko koristi u redovnim predmetima koji nisu povezani sa imenovanjima.

**Napomena**

<sup>127</sup> Videti i Član 11. zakona br. 195 iz 1958. godine (Zakon o CSM-i) i kao primer proglašavanja Ustavnog suda od 27. jula 1992., br. 379. Ovde je to uzeto kao predmet u vezi sa imenovanjem Kordove kao antimafijaškog tužioca u Palermu.

**Napomena**

<sup>128</sup> Sistem unapređivanja radi kao automatski postupak napredovanja zasnovan na starešinstvu, sa izuzetkom slučajeva unapređivanja na osnovu zasluga (*demerito*).

**Napomena**

<sup>129</sup> Odluka o disciplinskim postupcima protiv sudija spada u nadležnost specijalizovanog odseka CSM-a kojim predsedava zamenik predsednika kojeg čine osam članova izabranih iz redova različitih članova CSM-a. Disciplinski odsek se razlikuje od Komisije CSM-a koja ispituje žalbe protiv sudija u cilju njihovog premeštaja, ako je moguće, na drugu funkciju.

**Napomena**

<sup>130</sup> Član 10. uvod i stav 3. Zakona o CSM-u. Veoma retko se dešava da skupština CSM-a odlučuje jednoglasno o disciplinskim postupcima koji su pokrenuti zbog javnih optužbi ili žalbi.

**Napomena**

<sup>131</sup> Videti memorandum *Ministar pravde, Principi reforme prvosuđa* (14. april 1999.), Prag 1999., str. 6-7.

**Napomena**

<sup>132</sup> Videti Zakon br. 412/1992 Coll. o disciplinskoj

odgovornosti sudija u kontekstu daljih odredbi.

**Napomena**

<sup>133</sup> Videti *Terms of Reference* CZ 9810-03-02, str. 1.

**Napomena**

<sup>134</sup> Ovo zaista pravi problem zbog toga što troškovi nisu isti svakog meseca. Sami sudovi moraju da obezbede sredstva za mesece sa većim troškovima.

**Napomena**

<sup>135</sup> Martovski kongres kojeg je organizovala Unija sudija bio je posvećen temi gore pomenutog osnivanja VPS.

**Napomena**

<sup>136</sup> Videti odluku Skupštine sekcije predstavnika češke Unije sudija od 29. novembra u Plzenu.

**Napomena**

<sup>137</sup> U Uniji sudija takođe poznat kao 'Vrhovni pravosudni savet'.

**Napomena**

<sup>138</sup> 1995. godine je čak držana otvorenom opcija da svi članovi odbora budu sudije.

**Napomena**

<sup>139</sup> U veoma malim sudovima sa manje od 10 sudija, generalni skup sudija bio bi u stanju da obavlja funkciju pravosudnog saveta.

**Napomena**

<sup>140</sup> Zakon o sudovima, Službeni glasnik – "Narodne novine", 3/94, 100/96, 115/97, 131/97 i 129/2000.

**Napomena**

<sup>141</sup> Član 118. Ustava sadrži dodatnu pristupnu garanciju koja specificira da se imenovanje članova Vrhovnog suda vrši na preporuku Donjeg doma holandskog Parlamenta.

**Napomena**

<sup>142</sup> Prema Članu 105. u vezi sa Članom 76. holandskog Ustava, parlament ima stvarno ovlašćenje da kontroliše korišćenje ovlašćenja koja su dodeljena pravosudnoj organizaciji, ali parlament praktično i ne koristi to ovlašćenje.

**Napomena**

<sup>143</sup> Videti Član 117. holandskog Ustava.

**Napomena**

<sup>144</sup> Parlamentarna dokumenta II 1991/92, 22 495, br. 1-2.

**Napomena**

<sup>145</sup> Do 1. januara 1998. godine kontrola pomoćnog osoblja je još uvek bila u rukama izvršnih organa pravosudnih organizacija (*directeuren gerechtelijke organisatie*), a posle toga na osnovu mandata dobijenog od ministra pravde, u rukama izvršnih rukovodstava sudova. Rukovođenje pravosudnim osobljem je na osnovu prenosa nadležnosti sa generalnih skupova sudova preneto na predsednike sudova. Stoga, kada se radi o sudijama, postoji struktura dvostrukog rukovodstva.

#### **Napomena**

<sup>146</sup> Videti i zapisnik sa razgovora u Ministarstvu pravde, *Het besturen van de rechtspraak*, Hag 1995, str. 4 et seq.

#### **Napomena**

<sup>147</sup> Do nedavno, drugim rečima, pre stupanja na snagu prve faze revizije organizacije pravosuđa, sudovi su generalno opisivani kao *organizacije profesionalaca*, sa čvrstim horizontalnim procesom odlučivanja čiji je cilj postizanje konsenzusa među sudijama, i rukovođenja kada se radi o poslu i rukovodećim postupcima unutar organizacije. Pod uticajem revizije, sudovi novog stila se sada konstantno usmeravaju u smeru *profesionalne organizacije* koju karakteriše vertikalnija i 'hijerarhijska' struktura i centralizovanije upravljanje rukovodećim postupcima. Videti između ostalog P. Albers, W. Voermans, i B.W.N. de Waard, *Integrisani sudovi*, deo 2, Završni izveštaj u okviru procenjivačkog istraživanja pravosudne organizacije, Tilburg 1994, str. 90-91.

#### **Napomena**

<sup>148</sup> Sudovima 'novog stila' generalno rukovodi predsednik suda u saradnji sa stalnim rukovodećim timom sastavljenim od ograničenog broja predstavnika iz svih odseka.

#### **Napomena**

<sup>149</sup> Prema planovima Ministarstva pravde u bliskoj budućnost svakim sudom će upravljati 'kolegijalno' rukovodstvo koje će snositi odgovornost za integralno rukovođenje dotičnim sudom. U cilju postizanja administrativne odgovornosti, rukovodstvo ima ovlašćenje u odnosu i na sudsko i na pomoćno osoblje. Savet sudija koji je sastavljen na takav način obavljaće više generalnih i pravosudnih zadataka.

Videti Nacrt memoranduma o politici: modernizacija pravosudne organizacije '*Pravda u 21. veku*' (u daljem tekstu: Nacrt memoranduma o politici), Parlamentarni dokumenti II 1998/99, 26 352, no. 1-2.

**Napomena**

<sup>150</sup> U vezi sa tim videti J.B.J.M. ten Berge, *Konture politike kvaliteta*, čitanje u toku kongresa SSR, Kvalitet pravosuđa, 25. septembar 1997. u Zutfenu, citirano u izveštaju Leemhuis komisije (napomena 4), str. 14.

**Napomena**

<sup>151</sup> Videti predlog Dittrich et al., Parlamentarni dokumenti II 1996/97, 25 000 VI, no. 30.

**Napomena**

<sup>152</sup> Videti dekret od 16. juna 1997. godine za osnivanje Savetodavne komisije za opremanje i organizaciju stalnih sudova, Službeni list 248.

**Napomena**

<sup>153</sup> Komisija za opremanje i organizaciju stalnih sudova (Leemhuis komisija), *Osavremenjivanje administracije pravde*, Hag 1998, str. 12

**Napomena**

<sup>154</sup> Samo ograničen broj rukovodećih ovlašćenja je decentralizovan od kraja 1980-tih. Direktori za podršku sudovima su bili odgovorni u svakom okrugu za decentralizovano rukovođenje sudovima i javnim tužilaštvom. U vezi sa prenosom ovlašćenja sa javnog tužilaštva, rukovođenje se sada na osnovu mandata dobijenog od ministra pravde vrši na lokalnom nivou – čak nezavisnije – i obavljaju ga direktori sudske uprave i direktori okružnih personalnih službi (takođe rade i za javno tužilaštvo).

**Napomena**

<sup>155</sup> Videti Nacrt memoranduma o politici (napomena 12).

**Napomena**

<sup>156</sup> Nacrt memoranduma o politici se, prema mišljenju Leemhuis komisije, razlikuje samo po pitanju koordinisanih ovlašćenja koje bi trebalo da ima Sudska služba. Ministar i državni sekretar za pravosuđe ne podržavaju predlog Leemhuis komisije da se pravosudnom savetu da ovlašćenje, unutar okvira pravosudne saradnje, da donosi obavezujuće propise ili smernice čiji je cilj dalje usklađivanje administracije pravde. Videti Leemhuis komisija (napomena 4), str.

30-31.

**Napomena**

<sup>157</sup> U zavisnosti od toga da li je potreban ustavni amandman.

**Napomena**

<sup>158</sup> *Preporuke u vezi nezavisnosti, efikasnosti i uloge sudija*, Preporuka br. R (94) koju je usvojio Ministarski komitet 13. oktobra na 578. sastanku predstavnika ministarstava.

**Napomena**

<sup>159</sup> VI komisija je Komisija za reviziju pravosudne organizacije i za administraciju pravde (*Commissione per la riforma giudiziara e l'amministrazione della giustizia*), koja se između ostalog bavi uporednim studijama zakona zemalja EU (interno regulisanje CSM, 20. januar 1999. str.45, pod f).