



Venecija, 15. mart 2007. god.

CDL-JD(2007)001rev

**EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU KROZ ZAKON**  
**(VENECIJANSKA KOMISIJA)**

**IMENOVANJE SUDIJA**

**Usvojeno na Potkomisiji za pravosudje**

**(Venecija, 14. mart 2007.god.)**

---

\* Ovaj dokument neće biti dijeljen na sastanku. Molimo vas da sa sobom ponesete ovaj primjerak  
\*\* Ovaj document označen je kao povjerljiv od datuma njegovog izdavanja. Ukoliko Venecijanska komisija drugačije ne odluči, ovaj status će izgubiti godinu dana od njegovog izdavanja, prema pravilima propisanim u Rezoluciji CM/Res (2001)6 o pristupu dokumentima Savjeta Evrope.

## SADRŽAJ

Uvod .....	2
Sistem imenovanja .....	2
Sistem izbora .....	3
Sistem direktnog imenovanja .....	4
Uloga Sudskog savjeta u postupku imenovanja.....	5
Sastav visokog sudskog savjeta .....	7
Predsjednik Savjeta .....	9
Osnov za imenovanje .....	9
Imenovanje na probni period .....	9
Zaključci .....	11

### Uvod

1. Odabir adekvatnog sistema imenovanja sudija je jedan od primarnih izazova sa kojim se suočavaju novoupostavljene demokratije, u kojima često istrajava briga za samostalnost i političku nezavisnost sudstva. U ovim zemljama upliv politike u postupak imenovanja ugrožava neutralnost sudstva, dok u drugim, posebno onim gdje je pravosudni sistem demokratski dokazan, ove metode imenovanja smatraju uvriježenim i djelotvornim.

2. Medjunarodni standardi u ovom pogledu više idu u prilog širokoj depolitizaciji ovog procesa. Međutim nema jedinstvenog ne-političkog »modela« za sistem imenovanja i to takvog da bi mogao na idealan način da zadovolji principe razdvajanja vlasti i obezbijedi punu samostalnost pravosudja.

### Sistem imenovanja

3. Princip I.2.c Preporuke Br. R (94) Komiteta ministara Savjeta Evrope navodi: *»Sve odluke koje se tiču profesionalne karijere sudije trebalo bi da počivaju na objektivnim kriterijumima, i da odabir i kretanje u službi počivaju na zaslugama po osnovu kvalifikacija, integriteta, sposobnosti i efikasnosti. Organ koji odlučuje o izboru i kretanju sudije u službi trebalo bi da bude nezavisan u odnosu na vladu i upravu. Da bi se zaštitila nezavisnost tog organa, pravila bi trebalo da obezbijede, na primjer, da njihove članove bira pravosudje i da taj organ sam odluči o pravilima postupka. Međutim, onamo gdje ustavne i zakonske odredbe i tradicije dozvoljavaju da vlada*

*imenuje sudije, trebalo bi napraviti garancije kojim će se obezbijediti da postupak imenovanja sudija bude transparentan i nezavistan u praksi i da odluke ne budu na bilo koji način pod uticajem bilo čega mimo onoga što su objektivni kriterijum navedeni u gornjem tekstu«.*

4. U nekim starim demokratskim sistemima, postoje sistemi u kojima izvršna vlast ima jak uticaj na imenovanje sudija. Takvi sistemi mogu dobro da funkcionišu u praksi i da omogućе nezavisno pravosudje zato što je izvršna vlast obuzdana pravnom kulturom i tradicijama koje su se stvarale dugo vremena.

5. Nove demokratije, međutim, još uvijek nijesu imale priliku da razviju takve tradicije koje bi spriječile zloupotrebu. Zato je bar **u novim demokratijama potrebno da postoje eksplicitne ustavne odredbe kao zaštite u smislu da spriječe da druge vlasti u državi imaju političku moć kod imenovanja sudija.**

6. U Evropi se metodi imenovanja značajno razlikuju od zemlje do zemlje i od jednog do drugog pravnog sistema; nadalje, oni se mogu razlikovati i u samom pravnom sistemu i to po pitanju načina imenovanja sudija<sup>1</sup>.

7. Bez obzira na njihove osobenosti, pravila imenovanja mogu se grupisati u dvije glavne kategorije.<sup>2</sup>

### **Sistem izbora**

8. U sistemima koji podrazumijevaju izbor sudija, ljudi direktno biraju sudije (ovo je izuzetno rijedak model i postoji u Švajcarskoj na nivou kantona) ili to radi parlament (metod kojim se biraju sudije u Švajcarskoj ali na federalnom nivou i u Sloveniji; u Ukrajini Vrhovna skupština ima mandat da ovako bira sve sudije osim profesionalnih). Ovaj sistem se nekada smatra modelom koji daje veći demokratski legitimitet, ali može da dovede i do toga da se sudije uključe u političku kampanju ili da se sami proces politizuje.

9. Uključivanje parlamenta u ovaj postupak može za rezultat imati politizaciju imenovanja sudija. U svijetlu evropskih standarda, izbor sudija na principu karijere trebalo bi da počiva na *»zaslugama po osnovu kvalifikacija, integriteta, sposobnosti i efikasnosti«*<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Zbog specijalne funkcije koju obavljaju sudije ustavnog suda i sve veće potrebe da se uspostavi pravni legitimitet kroz poništenje akata parlamenta kao tijela koje predstavlja suvereni narod, postupak njihovog imenovanja često se razlikuje od postupka imenovanja sudija redovnih sudova na koje se odnosi ovaj dokument (pogledati "Sastav ustavnih sudova", Nauka i tehnika demokratije", br. 20).

<sup>2</sup> Primjeri dati u ovom dokumentu ilustruju argumente kroz konkretne primjere i ne pretendujemo da smo iscrpno naveli sve postojeće modele. Informacija koju dajemo uglavnom se zasniva na ustavnim odredbama koje se odnose na organizaciju pravosudja.

<sup>3</sup> Preporuka Br. R(94)12 Komiteta ministara Savjeta Evrope o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija.

10. Venecijanska komisija utvrdila je da » *parlament je svakako više uključen u političke igre, i imenovanje sudija može za rezultat imati političko pogadjanje u parlamentu u kojem svaki poslanik koji dolazi iz jednog ili drugog kraja zemlje može željeti da se izabere njegov/njen sudija*«. <sup>4</sup>

11. **Imenovanje sudija redovnih sudova nije pitanje koje je adekvatno za glasanje u pralamentu** iz razloga što postoji opasnost da politički obziri odnesu prevagu nad objektivnim zaslugama kandidata, a to je nešto što se ne može isključiti.

### Sistem direktnog imenovanja

12. U sistemu direktnog imenovanja, imenovanje može vršiti šef države. Ovakav je slučaj Albanija, gdje se to obavlja na prijedlog Visokog pravosudnog savjeta; u Armeniji na osnovu prijedloga Sudskog savjeta; u Republici Češkoj; u Gruziji na prijedlog Vrhovnog savjeta pravde; u Grčkoj po prethodnoj odluci Vrhovnog sudskog savjeta; u Irskoj; u Italiji na prijedlog Vrhovnog savjeta za pravosudje<sup>5</sup>; u Litvaniji na prijedlog kojeg predaju »posebne sudske institucije koje propiše zakon«; na Malti po prijedlogu Premijera; u Moldaviji na prijedlog kojeg daje Viši savjet sudija; u Holandiji; u Poljskoj na prijedlog Nacionalnog savjeta za pravosudje; u Rumuniji na osnovu prijedloga Vrhovnog savjeta magistrata; u Ruskoj Federaciji sudije redovnih federalnih sudova imenuje Predsjednik po prijemu izvještaja od Predsjednika Vrhovnog suda i predsjednika Višeg suda arbitraže; u Slovačkoj na osnovu prijedloga Sudskog savjeta; u Ukrajini, na prijedlog Visokog savjeta pravde.

13. U ocjeni tradicionalnog metoda, trebala bi se napraviti razlika između parlamentarnih sistema gdje predsjednik (ili monarh) ima više formalnih ovlaštenja i (polu) predsjedničkih sistema. U ovom prvom, Predsjednik ima jači otklon od partijske politike i otuda njegov uticaj predstavlja manju opasnost po sudsku nezavisnost. **Ono što je najvažnije je do koje mjere je šef države slobodan da odluči o imenovanju.** Trebalo bi obezbijediti da glavnu ulogu u procesu dobije nezavisno tijelo – sudski savjet. Prijedlozi iz tog savjeta mogu biti odbijeni samo izuzetno, a predsjedniku ne bi trebalo dozvoliti da imenuje kandidata ako se isti ne nalazi na listi koju je predao savjet<sup>6</sup>. **Dok god Predsjednika obavezuje prijedlog kojeg daje nezavisni sudski savjet (pogledati donji tekst), model imenovanje sudija koje obavlja Predsjednik ne izgleda problematično.**

14. U nekim zemljama sudije imenuje vlada (u Švedskoj »imenovanja na mjesta u pravosudju.... vrši Vlada ili javni organ«). Kako je istaknuto u gornjem tekstu, ovaj metod može da funkcioniše u sistemu ustanovljene sudske tradicije, ali će njegovo uvođenje u nove demokratske sisteme sasvim sigurno izazvati zabrinutost.

---

<sup>4</sup> Venecijanska komisija, *Mišljenje na Nacrt Zakona o sudskim ovlaštenjima i odgovarajućim amandmanima na Ustav Latvije*, CDL-AD (2002)26, Alineja 22

<sup>5</sup> U Italiji, odlukom Predsjednika Republike koji je istovremeno i Predsjednik pravosudnog savjeta – što je puka formalnost.

<sup>6</sup> Venecijanska komisija, *Mišljenje na odredbe o sudstvu u Nacrtu Ustava Republike Srbije*, CDL-Ad (2005)023, Alineja 17.

15. Još jedna opcija je direktno imenovanje (ne samo na osnovu prijedloga) od strane sudskog savjeta. Na primjer, u Italiji i Portugaliji sudski savjet ima ovlaštenje da vrši imenovanja, raspored, premještaj i unapredjenje sudija redovnih sudova i da vrši disciplinsku kontrolu njihovog rada. U Bugarskoj sudije, tužioci i istražne sudije imenuje Vrhovni sudski savjet. U Hrvatskoj sudije imenuje i razrješava Državni sudski savjet. Na Kipru imenovanje, unapredjenje, premještaj, prekid mandata, razrješavanje i disciplinski nadzor nad svim zvaničnicima u pravosuđu vrši isključivo Vrhovni savjet pravosuđa. U Makedoniji sudije i predsjednike sudova bira i razrješava Sudski savjet. Madjarski zakon o organizaciji upravnih sudova (Zakon LXVI iz 1997. god.) predviđa postojanje Nacionalnog pravosudnog savjeta koji ima mandat da upravlja administracijom u sudovima i vrši izbor sudija.

16. Ukoliko se obezbijedi nezavisnost i autonomija sudskog savjeta, **model u kojem sudski savjet direktno imenuje sudije predstavlja sasvim jasno validan model.**

### **Uloga Sudskog savjeta u postupku imenovanja**

17. Prema mišljenju Br. 1 (2001) CCEJ, *»svaka odluka koja se odnosi na imenovanje sudije ili njegovog/njenog kretanja u karijeri, trebalo bi da počiva na objektivnim kriterijumima i da ih primjenjuje ili neki nezavisni organ ili da postoje garancije koje će osigurati da se imenovanje ne vrši po bilo kakvim kriterijumima drugačijim od ovih objektivnih«.*

18. Evropska povelja o statutu za sudije koja je usvojena u Strazburu jula 1998. god. (DAJ/DOC (98)23) navodi sledeće: *»U pogledu svake odluke koja utiče na izbor, zapošljavanje, imenovanje, napredovanje u karijeri ili prestanak funkcije sudije, statut predviđa postojanje mogućnosti da interveniše organ koji je nezavistan od izvršne i zakonodavne vlasti u okviru kojeg (organa) najmanje polovina članova jesu sudije koje biraju njihove kolege na osnovu metoda kojim će se grantovati najšira predstavljenost sudstva«.* Prema Memorandumu sa komentarima na Evropsku povelju, termin *»intervencija«* nezavisnog organa podrazumijeva mišljenje, preporuku ili prijedlog kao i konkretnu odluku.

19. CCEJ izražava pohvalu standardima koje postavlja Evropska povelja *»u onoj mjeri u kojoj se oni zalažu za intervenciju (u smislu koji je dovoljno širok da uključuje mišljenje, preporuku ili prijedlog kao i konkretnu odluku) nezavisnog organa u kojem značajan broj članova čine predstavnici sudstva koje su na demokratski način izabrale sudije.«*

20. Bez obzira na to koji se sistem imenovanja koristi, mnoge evropske države su uvele specijalno tijelo (visoki sudski savjet) koji ima ekskluzivnu ili manju ulogu u pogledu imenovanja sudija.<sup>7</sup>

21. *»Mnoga demokratska društva inkorporirala su politički neutralni visoki sudski savjet ili njegov ekvivalent u svoje pravne sisteme – nekada kao sastavni dio njihovih ustava – kao djelotvorni instrument da služi kao kontrolna institucija za osnovne demokratske principe. Oni uključuju autonomiju i nezavisnost sudstva, ulogu sudstva u*

---

<sup>7</sup> Albanija, Andora, Belgija, Bugarska, Kipar, Gruzija, Grčka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Island, Irska, Italija, Litvanija, Moldavija, Holandija, Norveška, Poljska, Portugalija, Rumunija, Rusija, Slovačka, Slovenija, Makedonija, Ukrajina i Turska.

čuvanju fundamentalnih sloboda i prava, i održavanje kontinuirane debate o ulozi sudstva u demokratskom sistemu. Njegova autonomija i nezavisnost trebalo bi da budu stvarni i realni u smislu konkretne afirmacije i manifestacije razdvajanja vlasti u državi».<sup>8</sup>

22. Samo postojanje visokog sudskog savjeta ne može automatski isključiti upliv politike u postupak imenovanja. Na primjer, »u Hrvatskoj je Visoki sudski savjet od 11 članova (sedam sudija, dva tužioca i dva profesora) odgovoran za sva ovakva imenovanja, ali ministar pravde može da predloži 11 članova koje bira Predstavnički dom Parlamenta Hrvatske, a Visoki sudski savjet u vezi tih imenovanja mora da konsultuje pravosudni odbor Parlamenta Hrvatske, kojega na izvjesno vrijeme kontrolišu partije koje formiraju Vladu. Iako se Član 4 izmijenjenog Ustava Hrvatske odnosi na princip razdvajanja vlasti, on ide i dalje te navodi da ovo podrazumijeva i »sve oblike uzajamne saradnje i recipročne kontrole nosilaca funkcije«, što svakako ne isključuje politički uticaj na sudska imenovanja ili napredovanje. U Irskoj, iako postoji komisija za imenovanje sudija, politički interesi ipak mogu odrediti koji će od konkurentskih kandidata, a svi su prošli komisiju, biti imenovani od strane ministra pravde (a Komisija nema ulogu u pitanjima napredovanja)<sup>9</sup>.

23. Uloga visokog sudskog savjeta može značajno da varira. Na primjer, uloga ovih savjeta u Njemačkoj može se razlikovati zavisno od nivoa suda. Postoje savjeti za imenovanje sudija koji su samo savjetodavnog tipa. U Madjarskoj Zakon o organizaciji i upravljanju sudovima (Zakon LXVI iz 1997. god.) uspostavio je Nacionalni sudski savjet koji vrši nadležnosti upravljanja sudovima, uključujući i imenovanje sudija. U Italiji i Portugaliji sudski savjet ima ovlašćenje da imenuje, zadužuje, premješta i unapređuje sudije redovnih sudova i nad njima ostvaruje disciplinsku kontrolu.

24. Vencijanska komisija misli da bi **sudski savjet trebalo da ima odlučujući uticaj na imenovanja i unapredjenja sudija** (možda kroz disciplinski odbor koji je oformio u Savjetu) i o **disciplinskim mjerama protiv njih. Trebala bi da postoji mogućnost podnošenja žalbi protiv disciplinskih mjera kod nezavisnih sudova.**

25. Iako je učešće sudskog savjeta u imenovanju sudija ključno, ovaj savjet ne mora da preuzme cjelokupno administriranje sistemom pravosudja jer se to može prepustiti Ministarstvu pravde. »Postojanje autonomnog savjeta za pravosudje koji garantuje nezavisnost pravosudja ne znači da sudije mogu sami da upravljaju sistemom. **Upravljanje administrativnom organizacijom sudstva ne bi u potpunosti trebalo da je u rukama sudija**«<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Venecijanska komisija, Mišljenje na novije amandmane na Zakon o glavnim ustavnim odredbama Republike Albanije, CDL-INF (1998)009, alineja 5.

<sup>9</sup> Mišljenja CCEJ-a br. 1 (2001) o Standardima koji se odnose na nezavisnost pravosudja i nesmenjivosti sudija, alineja 20.

<sup>10</sup> Venecijanska komisija, Mišljenje na novije amandmane na Zakon o glavnim ustavnim odredbama Republike Albanije, CDL-INF (1998)009, alineja 2.

### Sastav visokog sudskog savjeta

26. Potrebno je uspostaviti **ravnotežu** između **nezavisnosti sudstva** i samostalnosti u radu sudske administracije s jedne strane, i neophodne **odgovornosti** sudstva s druge strane kako bi se izbjegli negativni efekti korporativizma unutar sudstva. U ovom kontekstu neophodno je obezbjediti djelotvorno vođenje disciplinskih postupaka protiv sudija kako ovi ne bi bili narušeni neprimjerenim uzdržavanjem kolega. Jedan način da se postigne ovaj cilj je formiranjem sudskog savjeta sa uravnoteženim sastavom članstva.

27. Po mišljenju Venecijanske komisije *“ne postoji bilo kakav **standardni model** koji jedna demokratska zemlja mora da slijedi kad je riječ o formiranju svog Vrhovnog sudskog savjeta pod uslovom da funkcija takvog Savjeta potpada pod cilj obezbjeđenja pravilnog funkcionisanja nezavisnog sudstva u demokratskoj državi. Iako postoje i modeli u kojima je **uključenost ostalih grana vlasti** (zakonodavne i izvršne) reklo bi se isključena ili svedena na minimum, ovu uključenost u različitom stepenu priznaje većina statuta ona se **opravdava socijalnim sadržajem funkcija Vrhovnog sudskog savjeta i potrebom da ostale grane državne vlasti prate administrativne aktivnosti sudstva**. Očigledno je da **sudstvo mora da odgovara za svoje postupke u skladu sa zakonom pod uslovom da se za to predvide odgovarajuće i poštene procedure i da do smjenjivanja sudije sa funkcije može doći samo iz razloga koji su potkrijepljeni dokazima**.. Ipak, generalno se polazi od pretpostavke da je **glavna svrha** samog postojanja Vrhovnog sudskog savjeta **zaštita nezavisnosti sudija onemogućavanjem neprimjerenih pritisaka od strane ostalih državnih vlasti u pitanjima kao što su izbor i imenovanje sudija i vršenje disciplinskih funkcija (...)**.”<sup>11</sup>*

28. Što se tiče postojeće prakse vezane za sastav sudskih savjeta, *“čini se da postoji jedno osnovno pravilo, a to je da bi veliki dio članstva trebalo da čine članovi iz sudstva, te da je potrebno napraviti dobru ravnotežu između članova iz pravosudja i ostalih članova koji su to po funkciji ili su izabrani u članstvo Savjeta.”*<sup>12</sup> Prema tome, **značajan dio ili većinu članova Sudskog savjeta treba da bira samo sudstvo**. Kako bi se obezbjedilo da Sudski savjet ima demokratsku legitimaciju, **ostali članovi treba da se biraju u Parlamentu iz redova lica sa odgovarajućom pravnom kvalifikacijom, vodeći pri tome računa o mogućim konfliktima interesa**.

29. Generalno, sudski savjeti takodje uključuju i članove koji nisu dio pravosudja i koji predstavljaju ostale grane vlasti ili akademske ili profesionalne sektore. Takav se sastav pravda činjenicom da je *“kontrola kvaliteta i nepristrasnost pravde uloga koja prevazilazi interese konkretnog sudije. Vršenje ove kontrole od strane Savjeta će imati za posljedicu jačanje povjerenja građana u djelovanje sudstva.”*<sup>13</sup> Štoviše, ogromna nadmoć sudske komponente bi mogla izazvati zabrinutost vezanu za rizike “korporativističkog upravljanja”.

<sup>11</sup> Venecijanska komisija, *Mišljenje o reformi sudstva u Bugarskoj*, CDL-INF(1999)005, § 28.

<sup>12</sup> Venecijanska komisija, *Mišljenje o nedavno usvojenim amandmanima na Zakon o značajnim ustavnim odredbama Republike Albanije*, CDL-INF (1998)009, § 12.

<sup>13</sup> Venecijanska komisija, *Mišljenje o nedavno usvojenim amandmanima na Zakon o značajnim ustavnim odredbama Republike Albanije*, CDL-INF (1998)009, § 9.

30. Učešće zakonodavne grane vlasti u sastavu ovakvog organa je karakteristično. **“U sistemu koji se rukovodi demokratskim principima čini se razumnim da bi ovaj Pravosudni savjet trebalo da bude vezan za predstavnike volje naroda izražene kroz Parlament.”**<sup>14</sup> Generalno, zakonodavna tijela imaju pravo da izaberu dio članova visokih sudskih savjeta iz redova pravnih stručnjaka,<sup>15</sup> međutim u nekim sistemima sami članovi parlamenta su članovi sudskog savjeta.<sup>16</sup>

31. Međutim, kako bi se **sudski savjet** izolovao od politike, njegovi **članovi ne bi trebalo da budu aktivni članovi parlamenta**. Venecijanska komisija se takodje snažno zalaže za **depolitizaciju** ovakvih tijela **na taj način što će se predvidjeti kvalifikovana većina za izbor parlamentarne komponente sudskog savjeta.**<sup>17</sup> Ovo bi trebalo da osigura da vladina većina ne može popunjavati upražnjena mjesta svojim pristalicama. Mora se tražiti kompromis sa opozicijom, zbog čega je veća vjerovatnoća da će se kao rezultat dobiti uravnotežen i profesionalni sastav.

32. Iako bi prisustvo članova iz izvršne vlasti moglo da izazove zabrinutost vezanu za povjerenje u Savjet, ovakva praksa je prilično česta. To je slučaj, na primjer, u Francuskoj (predsjednik Republike je predsjednik Savjeta, ministar pravde je po funkciji potpredsjednik), u Bugarskoj (gdje sastancima Vrhovnog sudskog savjeta predsjedava ministar pravde bez prava glasa), u Rumuniji (postupkom predlaganja kandidata za imenovanje predsjedava ministar pravde, koji pri tome nema pravo glasa). Ne bi se reklo da takvo prisustvo samo po sebi narušava nezavisnost savjeta, po mišljenju Venecijanske komisije. Međutim, **ministar pravde ne bi trebalo da učestvuje u donošenju svih odluka** savjeta, na primjer onih koje se **odnose na disciplinske mjere**.

33. "Prisustvo ministra pravde u Savjetu je pitanje koje izaziva određeni stepen zabrinutosti kad je riječ o pitanjima koja se tiču premještaja i disciplinskih mjera koje se preduzimaju prema sudijama prvostepenih sudova, apelacionih sudova i tužiocima. Predlaganje imenovanja ovih sudija i tužilaca *je isključivo povjereno Visokom sudskom savjetu, čime se eliminiše neprimjereni politički uticaj na ove odluke. Međutim, preporučuje se da se ministar pravosuđa ne uključuje u donošenje odluka koje se odnose na premještaje sudija i disciplinske mjere prema sudijama, budući da bi ovo moglo dovesti do neprimjerenog miješanja od strane vlade.*"<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> *ibid.*

<sup>15</sup> Na primjer u Bugarskoj ("aktivni advokati visokog profesionalnog i moralnog integriteta sa najmanje 15 godina profesionalnog iskustva"), Italiji ("iz redova redovnih univerzitetskih profesora prava i advokata sa petnaest godina prakse") i Sloveniji ("Pet članova se biraju glasanjem Nacionalne skupštine, a njih predlaže predsjednik Republike iz redova aktivnih advokata, profesora prava i drugih pravnika. Šest članova biraju sudije iz redova sudija nosilaca stalne sudske funkcije).

<sup>16</sup> Na primjer u Gruziji, Madjarskoj.

<sup>17</sup> Venecijanska komisija, Mišljenje o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravosudnom sistemu Bugarske, CDL-AD (2002) 015, § 5.

<sup>18</sup> Venecijanska komisija, Mišljenje o nedavno usvojenim amandmanima na Zakon o značajnim ustavnim odredbama Republike Albanije, CDL-INF (1998)009, § 16.



### Predsjednik Savjeta

34. Neophodno je obezbjediti da dužnost predsjednika sudskog savjeta vrši nepristrasno lice koje nije blisko političkim partijama. Stoga, kad je riječ o parlamentarnim sistemima u kojima predsjednik, odnosno šef države, ima više formalna ovlaštenja, nema primjedbi na to da šef države predsjedava sudskim savjetom, dok bi u (polu)predsjedničkim sistemima **predsjednika savjeta mogao da izabere sam savjet iz redova svojih članova koji nisu iz sudstva**. Takvo rješenje bi moglo unijeti ravnotežu između neophodne nezavisnosti predsjedavajućeg i potrebe da se izbjegnu moguće korporativističke tendencije unutar savjeta.

### Osnov za imenovanje

35. Takodje je potrebno povesti računa o osnovu za imenovanja i unapredjenja sudija. U jednom broju zemalja sudije se imenuju na osnovu rezultata jednog ispita takmičarskog karaktera,<sup>19</sup> u drugima se oni odabiraju iz redova iskusnih praktičara.<sup>20</sup> *A priori*, obje kategorije selekcije mogu pokrenuti neka pitanja. Može se sporiti oko toga da li bi ispit trebalo da predstavlja jedini osnov za imenovanje ili bi trebalo, pored iskustva, uzeti u obzir i lične kvalitete kandidata. Što se tiče odabira kandidata iz skupine iskusnih praktičara, ovo bi moglo dati povoda da se javi zabrinutost za objektivnost postupka odabira.

36. U svojem mišljenju br. 1 (2001) o standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmjernjivosti sudija Konsultativni savjet evropskih sudija sugerira da *“vlasti koje su u državama članicama odgovorne za imenovanja, odnosno davanje savjeta za imenovanja i unapredjenja, treba sada da utvrde, objave i da se postaraju da stupe na snagu objektivni kriteriji, sa ciljem da se obezbijedi da se selekcija i karijera sudija zasnivaju na zaslugama, pri čemu će se imati u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost”. Čim se ovo uradi, ona tijela ili vlasti koji su odgovorni za bilo kakva imenovanja ili unapredjenja biće obavezni da postupaju u skladu sa ovim postupaju, te će tada biti u najmanju ruku moguće pažljivo razmotriti sadržaj kriterija i njihove praktične efekte.”*

### Imenovanje na probni period

37. U Evropskoj povelji o statutu za sudije stoji sljedeće: “jasno je da postojanje probnih perioda ili zahtjeva za obnovu ugovora predstavlja teškoću, ako ne i opasnost sa aspekta nezavisnosti i nepristrasnosti predmetnog sudije, koji se nada da će ostati na funkciji ili da će mu ugovor biti obnovljen”.

38. U Univerzalnoj deklaraciji o nezavisnosti pravde, usvojenoj u Montrealu u junu 1983.godine od strane Svjetske konferencije o nezavisnosti pravde stoji: “Imenovanje privremenih sudija i imenovanje sudija na probni period u neskladu je sa nezavisnošću sudstva. Gdje takva imenovanja postoje, takvu praksu treba postepeno ukidati”.

---

<sup>19</sup> Na primjer u Italiji, gdje je ovaj princip utvrđen Ustavom (Član 106).

<sup>20</sup> Na primjer na Kipru, Malti i u Velikoj Britaniji.

39. Venecijanska komisija smatra da **utvrđivanje probnih perioda može da dovede u pitanje nezavisnost sudija**, budući da bi se oni mogli osjetiti pod pritiskom da u sudskim predmetima odlučuju na određeni način. *“Odluka Apelacionog suda Višeg suda Škotske (Star protiv Rakstona, [2000] H.R.L.R 191; vidi takodje slučaj Milar protiv Diksona [2001] H.R.L.R 1401) ilustruje onu vrstu teškoća koje se mogu javiti. U tom slučaju ovaj škotski sud je stao na stanovište da krivični proces pred privremenim sudijom osnovnog suda u Škotskoj, koji je imenovan na period od godinu dana i koji podliježe diskrecionom pravu izvršne vlasti da ga ponovo imenuje ili da to ne učini, nije zadovoljio uslove u smislu garantovanja sudjenja pred nezavisnim sudom u skladu sa članom 6(1)Evropske konvencije o ljudskim pravima. Ovaj slučaj ne ide možda toliko daleko da bi sugerirao da jedan privremeni sudija, odnosno sudija koji je smjenljiv ne bi ni u kojim okolnostima predstavljao nezavisni sud u smislu ove Konvencije, ali on svakako ukazuje da je poželjno da se privremeno imenovanom sudiji garantuje stalno imenovanje osim u okolnostima koje bi opravdale smjenjivanje sa dužnosti u slučaju stalnog sudije. U protivnom takav sudija ili sutkinja se ne mogu smatrati istinski nezavisnim.”*<sup>21</sup>

40. Ovo ne bi trebalo tumačiti u tom smislu da se isključuju sve mogućnosti za postavljanje privremenih sudija. U zemljama sa relativno novim pravosudnim sistemima može se javiti praktična potreba da se najprije utvrdi da li je jedan sudija zaista sposoban da djelotvorno vrši svoju funkciju prije njegovog stalnog imenovanja. Ukoliko se imenovanja sa probnim periodom smatraju neophodnim, *“odluka o nepotvrđivanju funkcije sudiji koji tu dužnost obavlja treba da se donosi u skladu sa objektivnim kriterijima i sa istim proceduralnim zaštitnim mehanizmima koji se primjenjuju kada se radi o smjenjivanju jednog sudije sa dužnosti”*.<sup>22</sup>

41. Ono što je najvažnije u ovome je da se isključe faktori koji bi mogli dovesti u pitanje nepristrasnost sudija: *“uprkos hvale vrijednom cilju osiguranja visokih standarda kroz sistem evaluacije, izuzetno je teško pomiriti nezavisnost sudije sa sistemom ocjene rezultata rada. Ukoliko se mora birati između ovo dvoje, nezavisnost sudstva predstavlja onu ključnu vrijednost.”*<sup>23</sup>

42. Kako bi se pomirila potreba za probnim periodom, odnosno evaluacijom rezultata rada, sa nezavisnošću sudija treba ukazati da su neke zemlje, na primjer Austrija, uspostavile sistem po kojem se kandidati za sudije ocjenjuju tokom jednog probnog perioda tokom koga oni mogu da pomažu u pripremi presuda, ali ne mogu još uvijek da donose sudske odluke koje su rezervisane za stalne sudije.

---

<sup>21</sup> Venecijanska komisija, *Mišljenje o Nacrtu ustavnih amandmana koji se odnose na reformu pravosudnog sistema u “Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji”*, CDL-AD(2005)038, § 23.

<sup>22</sup> *Idem*, § 30.

<sup>23</sup> *Idem*. § 29.

## Zaključci

### Zaključci

43. U Evropi postoji čitav niz različitih sistema za imenovanje sudija i ne postoji **jedinstven model** koji bi se primjenjivao u svim zemljama.
44. U starijim demokratskim društvima izvršna vlast ponekad ima odlučujući uticaj na imenovanje sudija. Ovakvi sistemi mogu dobro da funkcionišu u praksi i mogu omogućiti da pravosudje bude nezavisno zato što su im ovlašćenja ograničena pravnom kulturom i tradicijama koje su stvorene tokom dugog vremena.
45. Nove demokratije, međutim, još uvijek nijesu imale šansu da razviju ove tradicije koje mogu da spriječe zloupotrebu i zato **su potrebne eksplicitne ustavne i pravne odredbe u smislu zaštite** od političke zloupotrebe u postupku imenovanja sudija.
46. **Imenovanja sudija** redovnih (ne ustavnih) sudova **nijesu pitanja koja su adekvatna za glasanje u parlamentu** zbog toga što se opasnost da politički interesi prevagnu nad objektivnim zaslugama kandidata ne mogu isključiti.
47. Adekvatan metod za garantovanje sudske nezavisnosti je ustanovljenje **sudskog savjeta** koji bi trebalo da **dobije ustavne garancije u pogledu određivanja njegovog sastava, ovlašćenja i autonomije**.
48. Takav savjet bi trebao da ima **odlučujući uticaj na imenovanje i unapredjenje sudija i na disciplinske mjere** protiv njih.
49. Značajan dio ili većina **članova sudskog savjeta** trebalo bi da budu izabrani od strane samog sudstva. Da bi se obezbijedio demokratski legitimitet sudskog savjeta, druge članove bi trebalo da bira parlament iz redova lica koja imaju odgovarajuće pravničke kvalifikacije.
50. Trebalo bi naći **ravnotežu između sudske nezavisnosti** i samo-uprave s jedne strane, i neophodne **odgovornosti** sudstva s druge, da bi se preduprijedile negativne posljedice potpunog zatvaranja sudstva u svoje okvire. U ovom kontekstu neophodno je obezbijediti da se disciplinski postupci protiv sudija sprovode na djelotvoran način i da ih ne narušava kolegijalni pritisak.