

Zbornik ENCJ-a o pravosudnim savjetima

usvojen na Generalnoj skupštini ENCJ (Vilnius-Litvanija) 29.10.2021.godine

ENCJ je tijelo koje objedinjuje sve savjete za pravosuđe ili slična autonomna tijela država članica Evropske unije i predstavlja ih u EU. Glavna misija ENCJ-a je jačanje nezavisnih i odgovornih pravosuđa u EU kako bi se garantovao pristup pravičnim, nezavisnim i nepristrasnim sudovima.

U tom cilju, ENCJ sistematski radi na promovisanju i daljem razvoju standarda i smjernica za autonomno upravljanje u pravosuđu i pravnih i praktičnih aranžmana osnovnih funkcija kao što su imenovanje, unaprijeđenje i disciplinska odgovornost sudija.

Iako se nadležnosti i sastavi savjeta razlikuju, od suštinskog je značaja da se savjetima omogući da ispune svoju misiju garantovanja nezavisnog i odgovornog pravosuđa i visokokvalitetnu pravdu za sve. Ovaj stav je rezime izjava, deklaracija i izvještaja koje je ENCJ usvojio o pravosudnim savjetima od svog osnivanja 2004. godine, sa nekim novim standardima i preporukama.

Preambula o nezavisnosti sudstva

Član 19 Povelje EU, koji daje konkretan izraz vrijednosti vladavine prava naveden u članu 2 PEU, povjerava odgovornost za obezbjeđivanje sudske revizije u pravnom poretku EU ne samo Sudu pravde već i nacionalnim sudovima i tribunalima, budući da nacionalni sudovi i tribunali mogu odlučivati o pitanjima koja se tiču primjene ili tumačenja prava EU. Samo postojanje djelotvornog sudske nadzora koji je osmišljen da obezbijedi usklađenost sa pravom EU je od suštinske važnosti za vladavinu prava. Iz toga slijedi da svaka država članica mora da obezbijedi da tijela koja, kao „sudovi ili tribunali” u smislu prava EU, spadaju u njen pravosudni sistem u oblastima obuhvaćenim tim zakonom, ispunjavaju zahtjeve efikasne sudske zaštite. Da bi se ta zaštita obezbijedila, održavanje nezavisnosti takvog suda ili tribunala je od suštinskog značaja, kao što je potvrđeno drugim stavom člana 47. Povelje, koji se odnosi na pristup „nezavisnom” sudu kao jedan od zahtjeva povezanih sa osnovnim pravom na efikasan pravni lijek.

Kamen temeljac svakog demokratskog društva je princip podjele vlasti koji osigurava da pravosuđe može da izvrši svoju odgovornost za pružanje nezavisne i kvalitetne pravde. Preduslov je da u vršenju sudske funkcije sudstvo bude autonomno od izvršne i zakonodavne vlasti. Ovo je neophodno da bi se garantovala puna zaštita osnovnih prava građana. Autonomno upravljanje je preduslov za postizanje i zaštitu ove nezavisnosti i autonomije.

Imenovanje sudija, njihova karijera, disciplinski sistemi i procedure, struktura i organizacija pojedinačnih kancelarija se kombinuju, da definišu individualni status sudije i ocrtavaju garancije za njihovo postupanje, obezbjeđujući uslove za

samostalno vršenje nadležnosti. Pravosudni sistemi moraju biti efikasni u obezbjeđivanju otvorenog pristupa pravdi za sve građane, a organi upravljanja (Sudski savjeti) koji štite taj pristup pravdi moraju biti nezavisni.

Pravosudni savjeti treba da budu nezavisni ne samo od izvršne i zakonodavne vlasti (spoljna nezavisnost) i da budu oslobođeni neprimjerenog uticaja unutar pravosuđa (unutrašnja nezavisnost).

Organizacije Savjeta za pravosuđe su na različite načine odgovorne za podršku pravosuđu u nezavisnom sprovođenju pravde. Karakteristika za sve organizacije je njihova autonomija i nezavisnost od izvršne i zakonodavne vlasti. Iako postoje različite strukture za obezbjeđivanje nezavisnosti pravosuđa, svi savjeti se ipak rukovode istim opštim principima. Neki savjeti su nadležni u pogledu odluka o karijeri sudija, izbora, zapošljavanja i ocjenjivanja i disciplinskih mjera, dok drugi, generalno nedavno osnovani savjeti, imaju nadležnosti koje uključuju politiku i upravljačke zadatke u oblasti efikasnosti i kvaliteta, budžeta i budžetskih procedura.

Nezavisnost pravosudnih savjeta garantuje i doprinosi jačanju nezavisnosti pravosuđa i efikasnom sprovođenju pravde.

Svaki pravosudni savjet ima svoje porijeklo u razvoju sopstvenog pravnog sistema koji je duboko ukorijenjen u istorijski, kulturni i društveni kontekst, ali ipak svi savjeti za pravosuđe dijele zajednička iskustva i izazove i rukovode se istim opštim principima.

ENCJ nema za cilj da postavi „idealni model“ Savjeta za pravosuđe, već nastoji da definiše zajedničke principe za obezbjeđivanje nezavisnosti sudskih savjeta (ili jednog ili više nezavisnih i samostalnih tijela), kao i efikasnost njihovih aktivnosti.

Misija

ENCJ smatra da je neophodno da pravosudni savjeti djeluju na jačanju i održavanju vladavine prava, posebno pružanjem podrške nezavisnosti, odgovornosti i kvalitetu pravosuđa. Savjeti nastoje da obezbijede održavanje otvorenog i transparentnog sistema pravosuđa za dobrobit svih.

B. Pravni okvir

Nezavisnost pravosuđa mora biti ili regulisana ustavom države ili ekvivalentnom utvrđenom zaštitom. Ovi aranžmani su osmišljeni da obezbijede da se promjene ne mogu izvršiti bez punog demokratskog razmatranja i više od proste većine u zakonodavnom tijelu.

C. Sastav i struktura

Savjet može biti sastavljen isključivo od članova sudstva ili članova i nečlanova sudstva. Čini se da su najuspješniji modeli kombinacije sudija izabranih od strane kolega i članova izabrani/ili imenovani iz redova pravnog, akademskog ili civilnog

društva, sa širokim ovlašćenjima dovoljnim da promovišu i nezavisnost i odgovornost pravosuđa. Ovo se smatra najprikladnijim putem za promovisanje i garantovanje stvarne nezavisnosti pravosuđa, tako što će Savjet učiniti slobodnim od bilo kakvog političkog miješanja i služiti za jačanje njegove autonomije.

Pored toga, članstvo laika (nesudijskih članova) jača odgovornost i otvorenost savjeta prema civilnom društvu. Kada je sastav mješovit, Savjet treba da bude sastavljen od većine članova sudstva, ali ne manje od 50%.

U svakom slučaju (bilo da postoji mješoviti sastav ili ne) sudijski članovi Savjeta (kako god imenovani) moraju djelovati kao predstavnici cjelokupnog pravosuđa.

U sastavu svih komisija Savjeta treba garantovati većinu sudijskih članova.

Predsjedavanje savjetom

Pridržavajući se pravnih tradicija određene zemlje, predsjednika Sudskog savjeta treba imenovati na način koji obezbjeđuje njegovu nepristrasnost i nezavisnost od zakonodavne i izvršne vlasti i treba obezbijediti odsustvo nedozvoljenog uticaja unutar sudske vlasti.

U Evropi postoje različite tradicije. Ako Predsjednik nije po službenoj dužnosti, predsjednika biraju članovi među sobom, rotirajuće predsjedavanje se smatra dobrim institutom. U slučaju rotirajućeg predsjedavanja, mandat predsjednika ne bi trebalo da bude suviše kratak. Rotirajuće predsjedavanje ne podrazumijeva da svaki član Savjeta treba da obavlja mandat predsjednika.

U sistemima sa predsjednikom po službenoj dužnosti, ova preporuka se može primjeniti na potpredsjednika ili predstavnika Savjeta.

Sudski članovi

Savjet treba da bude sastavljen od većine članova pravosuđa koje biraju njihove kolege, garantujući što širu zastupljenost sudova, instanci, nivoa i regiona, kao i rodnu raznolikost.

U ovom slučaju sudijske članove savjeta po službenoj dužnosti ne treba posmatrati kao dio većine koju treba da biraju njihove kolege.

Da bi se održala ova važna struktura, ENCJ priznaje da mehanizmi za izbor sudijskih članova moraju garantovati da nema miješanja drugih ovlašćenja – imenovanje mora biti prepušteno, direktno ili indirektno, sudijama, koristeći demokratske metode koje obezbjeđuju „pluralističku” prirodu veću zastupljenost i veliku legitimaciju u odnosu na sudijski organ.

Nesudski članovi

Sastav savjeta za pravosuđe i ekvivalentnih tijela treba da uključuje nesudske članove, što odražava raznolikost društva.

Proces izbora ili imenovanja nesudskih članova treba da bude zasnovan na zaslugama i transparentan. Kada nesudske članove imenuju parlamentarna tijela, poželjno je da njihov izbor zavisi od postizanja određene kvalifikovane većine, kako bi se izbjegao politički uticaj.

Nesudski članovi treba da ispunjavaju iste standarde integriteta, nezavisnosti i nepristrasnosti kao i sudije, ali nesudski članovi ne bi trebalo da budu političari ili da uključuju ministra pravde. Nesudski članovi Sudskih savjeta i drugih relevantnih tijela ne bi trebalo da budu uključeni u politiku u razumnom vremenskom periodu prije i posle svog mandata kao člana Sudskog savjeta ili drugog relevantnog tijela.

Određene osobe uvijek treba da budu nepodobne za imenovanje kao nesudski članovi. Naročito:

- Sudije, čak i ako su u penziji,
- lica osuđena za krivična djela ili koja su ili su bila u stečaju, ili su na drugi način diskvalifikovana iz javne funkcije,
- Članovi parlamenta (uključujući bivše članove) i članovi vlade (uključujući prethodne vlade).

Nesudski članovi treba da imaju isti status i pravo glasa kao i članovi sudije.

Učešće ministra pravde u Savjetu za pravosuđe

Prisustvo ministra pravde kao člana Savjeta za pravosuđe ne smatra se prikladnim jer očigledno nosi sa sobom rizik da izvršna vlast utiče na diskusije i izbore koje donosi sudski poredak i može efikasno da ograniči iskrenost debate i diskusija. Ovaj rizik da ministar pravde bude član Savjeta nadmašuje moguću teorijsku prednost prisutnosti ministra radi zajedničke evaluacije problema koji proizilaze iz funkcionisanja pravosudnog sistema i pitanja od zajedničkog interesa.

D. Mandat članova Savjeta- Funkcionisanje Savjeta

Članstvo sa punim radnim vremenom (za najmanje jedan broj članova) moglo bi pomoći Savjetu da radi kao profesionalna i efikasna organizacija. Ono bi moglo da ojača svoju nezavisnost, izbjegne sukobe interesa, poboljša svoj imidž i kao takvo bi pomoglo Savjetu u ispunjavanju njegove misije.

Bez obzira na to da li su članovi Sudskog savjeta članovi sa punim ili povremenim radnim vremenom, treba im dodijeliti dovoljno vremena i odgovarajuće resurse za obavljanje funkcije.

Mandat

Važno je da se obezbijedi određeni mandat i da se članu Sudskog savjeta garantuje sigurnost mandata tokom njegovog trajanja. Time se obezbjeđuje njihova nezavisnost, ali i kontinuitet procesa rada u okviru Sudskog savjeta.

Mandat članova Savjeta ne bi trebalo da bude ni suviše kratak ni predugačak.

Kratak mandat mogao bi da ometa Savjet u ispunjavanju svoje misije. S druge strane, dug mandat, posebno u slučaju stalnog članstva, mogao bi stvoriti percepciju odvojenosti od pravosuđa.

Kada zakonski aranžmani predviđaju uzastopni mandat, uslovi za obnavljanje treba da budu predviđeni zakonom i trebalo bi da budu ograničeni na dva mandata kako bi se izbjeglo odvajanje sudstva ili percepcija da Savjetom vlada klika istih sudija.

Sigurnost mandata

Sudijski članovi imenovani u Sudski savjet treba da budu zaštićeni istim garancijama kao i onima koje se daju sudijama koji obavljaju jurisdikcione funkcije, uključujući uslove službe, sigurnost mandata, imunitete i pravo na pravično suđenje i pravne lijekove u slučaju disciplinske odgovornosti, suspenzija i udaljenja. Nesudski članovi Savjeta treba da imaju jednaku zaštitu.

U slučajevima izbora ili imenovanja članova Sudskog savjeta od strane zakonodavne ili izvršne vlasti, mandati predlagača (zakonodavne ili izvršne vlasti) i kandidata (člana Savjeta) treba da budu različiti ili bar ne da teču istovremeno, kako bi se zaštitila nezavisnost Savjeta, i zaštitila ga od bilo kog ili bilo kakvog uočenog političkog uticaja koji predstavlja većina tijela za izbor/imenovanje. Nakon parlamentarnih izbora ne bi trebalo da se vrši obnavljanje mandata članova Savjeta.

Institucionalni kontinuitet i efikasnost Savjeta mogu se poboljšati ako svi mandati ne isteku istovremeno.

Promjene zakonskog okvira za rad sudskih savjeta ne bi trebalo da dovedu do prijevremenog prestanka mandata licima izabranim u prethodnom okviru, osim kada promjena pravnog okvira ima za cilj jačanje nezavisnosti savjeta, njegovog sastava i usklađivanje sa evropskim standardima.

Nekompatibilnosti

Na svakom članu Savjeta (i sudskom i vansudskom) je da procjeni da li da prihvati funkciju ili da nastavi na poziciji koja može da ugrozi njegovu/njenu (percipiranu) nezavisnost i nepristrasnost. Ovo bi bilo posebno važno ako može doći do sukoba interesa ili koncentracije moći u rukama jedne osobe ili male grupe ljudi.

E. Nadležnosti i dužnosti

Sudski savjet treba da ima odgovarajuće mehanizme i procedure kako bi efikasno branio nezavisnost pravosuđa.

Svi ili dio sljedećih poslova treba da potpadaju pod nadležnost Sudskog savjeta ili jednog ili više nezavisnih i samostalnih tela:

- imenovanje i unaprijeđenje sudija
- obuka sudija
- disciplinska odgovornost i sudijska etika
- uprava sudova
- finansije pravosuđa
- upravljanje učinkom pravosuđa
- obrada pritužbi stranaka
- zaštita imidža pravde
- formulisanje mišljenja o pravosudnim politikama države
- uspostavljanje sistema za evaluaciju pravosudnog sistema
- izrada ili predlaganje zakona koji se odnose na administraciju pravosuđa, pravosuđe i/ili sudove

Reforma pravosuđa – Od suštinskog je značaja da pravosuđe, pravosudni savjeti, a posebno sudije i tužioci, budu uključeni u svaku fazu razvoja i sprovođenja planova reforme (uključujući digitalizaciju). Time se osigurava nezavisnost pravosuđa i da reforme budu efikasne i da ulijevaju povjerenje.

Afirmativne dužnosti sudskih savjeta

Kako CJEU smatra u svojoj odluci od 19. novembra 2019. godine, pored toga što pravosudni savjeti moraju biti dovoljno nezavisni od zakonodavne i izvršne vlasti uzimajući sve relevantne pravne tačke i činjenice u vezi sa okolnostima u kojima su članovi tog tijela imenovani, potrebno je uzeti u obzir i način na koji to tijelo ostvaruje svoje ustavne obaveze obezbjeđivanja nezavisnosti sudova i pravosuđa i njegovih različitih ovlašćenja, posebno ako to čini na način koji je sposoban da ne dovodi u pitanje njegovu nezavisnost u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast.

Odnosi sa drugim granama vlasti u državi

Savjeti moraju stvarati, održavati i zahtijevati odnose međusobnog poštovanja sa drugim granama vlasti.

Savjeti za pravosuđe treba da traže kontinuirani dijalog sa ostalim granama vlasti razvijajući kanale komunikacije sa predstavnicima svih ostalih grana vlasti. Sve državne vlasti treba da podržavaju jedni druge u vršenju svojih funkcija, i sve treba da se uzdrže od miješanja u nadležnost drugih. Pošto državne vlasti saraduju na ravnopravnoj osnovi, komunikacija treba da bude zasnovana na međusobnom poštovanju, a svaka strana će davati samo konstruktivnu kritiku.

Transparentnost i odgovornost

ENCJ preporučuje da pravosudni savjeti razviju standarde profesionalnog ponašanja i etičkog ponašanja za svoje članove (sudske i vansudske) na sličan način kao što je to učinjeno za sudije.

Savjeti treba da u vršenju svojih odgovornosti:

- Obezbijede transparentnost u načinu na koji Savjet obavlja sve svoje funkcije.
- Pruže dovoljno informacija javnosti i medijima, kako bi se osigurala tačna percepcija sprovođenja pravde od strane javnosti.
- Redovno izveštava o tome kako je obavljao svoje funkcije.
- Podstiče promociju kvalitetnog obavljanja svih aspekata rada pravosuđa.
- Daje pismene, obrazložene odluke o imenovanju i unapređenju svakom kandidatu- ako su savjeti odgovorni za izbor, imenovanje i unapređenje sudija.
- Odgovaraju za svoje aktivnosti podnošenjem periodičnih i javnih izvještaja koji transparentno prikazuju principe na kojima obavljaju svoje funkcije i rezultate aktivnosti.

*Pokreću i vode proces pozitivnih promjena u cilju promovisanja nezavisnog, odgovornog i kvalitetnog pravosuđa, kako bi se omogućilo pravosuđu da optimizuje pravovremenu, nepristrasnu i djelotvornu isporuku pravde za dobrobit svih.

- Promovišu da pravosuđe preduzme mjere kako bi osiguralo da šira javnost razumije centralni značaj pravde za demokratiju i blagostanje i prosperitet države. Ovo se može postići edukacijom i inicijativama za širenje javnosti.
- Promovišu da pravosuđe usvoji fokusiranu komunikacijsku strategiju za proaktivno angažovanje sa medijima i javnošću.

Saradnja i solidarnost

Saradnja

Aktivnosti ENCJ inspirisane su i oblikovane principima i vrijednostima same Evropske unije, kako je definisano u Ugovoru o Evropskoj uniji (TEU). Među njima, poštovanje demokratije i vladavine prava je od centralnog značaja. Član 4(3) UEU utvrđuje princip iskrene saradnje, prema kojem će Unija i države članice, uz puno međusobno poštovanje, pomoći jedna drugoj u izvršavanju zadataka koji proizilaze iz Ugovora.

U istom duhu, pravosudni savjeti država članica će težiti stvaranju bliskih radnih veza u okviru ENCJ-a, podstičući razmjenu informacija i aktivno tražeći saradnju, kako bi doprinijeli stabilnosti demokratskih institucija i vladavini prava u EU.

Solidarnost

Savjeti za pravosuđe treba da podrže svako pravosuđe koje je na udaru i da učine sve što je u njihovoj moći da ubijede izvršnu i zakonodavnu vlast da podrže akciju koju preduzimaju u tom pogledu. Razborita konvencija da sudije treba da čute o pitanjima političke kontroverze ne bi trebalo da se primjenjuje kada su ugroženi integritet i nezavisnost pravosuđa. Sada postoji kolektivna obaveza evropskog pravosuđa da jasno i uvjerljivo kaže svoje protivljenje predlozima vlade koji imaju tendenciju da potkopaju nezavisnost pojedinačnih sudija ili pravosudnih savjeta.

F. Resursi, finansiranje i status

Da bi se garantovalo da Savjet može da djeluje nezavisno, Sudski savjet mora da upravlja svojim budžetom nepristrasno od izvršne vlasti. Savjeti za pravosuđe moraju imati adekvatne finansijske i administrativne resurse da pravilno obavljaju svoju funkciju. Savjet mora imati moć i kapacitet da pregovara i organizuje sopstveni budžet efektivno i u tom smislu, da učestvuje u postupcima konsultacija ili zastupanja na lokalnom i nacionalnom nivou, kao i pravo da se uključi u formalni dijalog sa zakonodavnom i izvršnom vlašću u vezi sa raspodjelom resursa neophodnih za sprovođenje pravde.

Pravni subjektivitet, ili ekvivalentni aranžmani, pomažu savjetima u upravljanju njihovim resursima i budžetom i stoga treba da budu odobreni.

ENCJ izvori

ENCJ vodič

Deklaracije ENCJ

ENCJ Lisabonska deklaracija 2018

ENCJ Pariska deklaracija 2017

ENCJ Varšavska deklaracija 2016

ENCJ Bukureška deklaracija 2009

ENCJ Budimpeštanska deklaracija 2008

ENCJ izvještaji

Izvještaj ENCJ o standardima za nesudske članove u pravosudnoj upravi 2015-2016.

Okvir za nezavisnost i odgovornost – 2014

Izvještaj ENCJ o reformi pravosuđa 2012

Izvještaj ENCJ o standardima za imenovanje i unapređenje sudija 2012

Izvještaj ENCJ o savjetima za pravosuđe 2010-2011

Izvještaj ENCJ o povjerenju javnosti i imidžu pravde

Drugi izvori

Savjet Evrope – Komitet ministara

- *CM/Preporuka 2010/12 Sudije: Nezavisnost, efikasnost i odgovornosti*

Savet Evrope- CCJE

- *Mišljenje br. 10/2007*

- *Magna Carta*

- *Veb stranica CCJE o mišljenju za 2021. o evoluciji savjeta*

Savjet Evrope – Venecijanska komisija

- *Izvještaj o evropskim standardima u pogledu nezavisnosti pravosudnog sistema Dio I – Nezavisnost sudija*

- *Sudska imenovanja*

- *Sastavljanje mišljenja i izvještaja Venecijanske komisije u vezi sa sudovima i sudijama*

Ostalo

- *CEELI Institut – Priručnik o nezavisnosti, nepristrasnosti i integritetu pravde – kompilacija međunarodnih standarda, politika i najboljih praksi*

