

Strazbur, 23. novembar 2001.

CCJE (2001) OP N° 1

Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE)

Mišljenje br. 1 (2001) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara Savjeta Evrope povodom standarda koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmjernosti sudija

(PREPORUKA BR R (94) 12 O NEZAVISNOSTI, EFIKASNOSTI I ULOZI SUDIJA I RELEVANTNOSTI PREPORUČENIH STANDARDI I DRUGIH MEĐUNARODNIH STANDARDI ZA TRENUTNE PROBLEME U OVIM OBLASTIMA)

1. Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) pripremio je ovo mišljenje na osnovu odgovora država na upitnik i na osnovu tekstova koje je pripremila Radna grupa CCJE i tekstova koje su pripremili predsjednik i potpredsjednik CCJE i ekspert CCJE za ovu oblast, g. Đakomo OBERTO (Italija).

2. Materijal koji je bio dostupan CCJE uključuje niz izjava, manje ili više zvaničnih, o principima koji se tiču nezavisnosti pravosuđa.

3. Kao naročito važni mogu se navesti sljedeći zvanični primjeri:

- Osnovni principi UN-a o nezavisnosti pravosuđa (1985),
- Preporuka br. R (94) 12 Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija.

4. Manje zvanični događaji su bili:

- Evropska povelja o Zakonu za sudije usvojena od strane predstavnika evropskih zemalja i dvije međunarodne asocijacije sudija na sastanku u Strazburu od 8. do 10. jula 1998., koja je podržana na sastanku predsjednika vrhovnih sudova centralne i jugoistočne evrope u Kijevu od 12. do 14. oktobra 1998. i ponovo od strane sudija i predstavnika ministarstava pravde 25 evropskih zemalja na sastanku u Lisabonu od 8. do 10. aprila 1999.

- Izjave delegata Visokih pravosudnih savjeta, ili sudijskih asocijacija, poput onih datih na sastanku u Varšavi i Sloku od 23. do 26. juna 1997.

5. Ostali materijali pomenuti tokom rasprava CCJE uključuju:

- Izjava iz Pekinga o principima nezavisnosti pravosuđa u oblasti djelovanja međunarodne organizacije Lawasia (avgust 1997.), koju su do sada potpisali 32 predsjednika vrhovnih sudova iz tog regiona,
- Smjernice za Komonvelt iz Latimer Hausa (19. jun 1998.), rezultat konferencije kojoj su prisustvovali predstavnici 23 zemlje Komonvelta i prekomorskih teritorija, koje su predložile sudije i pravници uz podršku Sekretarijata Komonvelta i britanskog Ministarstva inostranih poslova.

6. Tokom diskusija u CCJE, članovi CCJE su naglašavali da od presudne važnosti nije savršenstvo principa, a još manje harmonizacija institucija, već puna primjena principa koji su već formulisani.

7. CCJE je takođe razmatrao da li bi bila prikladna dalja unapređenja i razvoj postojećih opštih principa.

8. Svrha ovog mišljenja je da se veoma detaljno sagleda niz tema koje su razmatrane i identifikuju problemi ili mjesta koja se tiču nezavisnosti sudija na koja bi trebalo obratiti pažnju.

9. Predloženo je da tematski podnaslovi budu sljedeći:

- Razlozi za nezavisnost pravosuđa
- Nivo na kome se garantuje nezavisnost pravosuđa
- Osnove za imenovanje i unapređenje
- Tijela za imenovanje i konsultativna tijela
- Mandat – period imenovanja
- Mandat – nesmjernjivost i disciplina
- Novčana nadoknada
- Nezavisnost od neprikladnog spoljnjeg uticaja
- Nezavisnost u okviru pravosuđa
- Pravosudna uloga

U toku obrade ovih tema, CCJE je nastojao da identifikuje određene primjere problema koji se tiču nezavisnosti ili primjere prijetnji nezavisnosti na koje je naišao. Štaviše, on je identifikovao važnost principa o kojima je riječ (naročito) za proceduru i praksu koja se tiče imenovanja i reimenovanja sudija u međunarodnim sudovima. Ova tema je obrađena u paragrafima 52, 54-55.

Razlozi za nezavisnost pravosuđa

10. Nezavisnost pravosuđa je preduslov za vladavinu prava i osnovna garancija pravednog suđenja. Sudijama su „povjerene najvažnije odluke o životu, slobodi, pravima, dužnostima i imovini građana“ (navodi iz osnovnih principa UN-a, ponovljeni u Pekinškoj deklaraciji; i članovima 5 i 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima). Njihova nezavisnost nije prerogativ ili privilegija koja je u njihovom ličnom interesu, već u interesu vladavine prava i onih koji traže ili očekuju pravdu.

11. Ova nezavisnost mora postojati u odnosu na društvo u cjelini, kao i u odnosu na strane u bilo kom sporu o kom sudije treba da odlučuju. Pravosuđe je jedan od tri osnovna i ravnopravna stuba moderne demokratske države¹. Ono ima važnu ulogu u odnosu na preostala dva stuba. Ono obezbjeđuje da vlada i administracija odgovaraju za svoje aktivnosti i, kada je riječ o zakonodavnoj vlasti, stara se da propisno usvojeni zakoni budu sprovedeni i obezbjeđuje, u manjoj ili većoj mjeri, da oni budu u skladu sa ustavom ili višim zakonima (poput zakona Evropske unije). Da bi u ovom smislu ispunilo svoju ulogu, pravosuđe mora biti nezavisno od ovih tijela, što isključuje bilo kakve neprikladne veze sa ovim tijelima ili njihovih uticaja². Nezavisnost stoga služi kao garant nepristrasnosti³. Ovo naravno ima svoje implikacije na gotovo svaki aspekt karijere jednog sudije: od obuke, preko imenovanja i napredovanja, do izricanja presuda.

12. Nezavisnost pravosuđa podrazumijeva totalnu nepristrasnost sudija. Kada presuđuju u sporu između strana, sudije moraju biti nepristrasne, odnosno oslobođene od svake veze, naklonjenosti ili pristrasnosti, koja utiče – ili za koju bi se moglo smatrati da utiče – na njihovu sposobnost da samostalno presude. U ovom smislu, nezavisnost pravosuđa predstavlja razradu fundamentalnog principa da „niko ne može biti sudija u svojoj stvari“. Ovaj princip ima i značenje koje znatno prevazilazi ono koje se tiče strana u bilo kom sporu. Ne samo strane u nekom određenom sporu, već i društvo u cjelini moraju biti u stanju da vjeruju pravosuđu. Sudija stoga ne smije samo biti oslobođen od bilo kakve neprikladne veze, pristrasnosti ili uticaja, već on ili ona razumnom posmatraču moraju izgledati oslobođeni od navedenog. U protivnom, povjerenje u nezavisnost pravosuđa može biti poljuljano.

13. Prethodno navedeni razlozi za nezavisnost pravosuđa predstavljaju ključ za procjenu praktičnih implikacija nezavisnosti – tj. osobina koje su neophodne da bi se ona obezbijedila i sredstva pomoću kojih se može obezbijediti, na ustavnom i nižem zakonskom nivou⁴, kao i u svakodnevnoj praksi, u pojedinim državama. Centralne teme ovog mišljenja su opšti institucionalni okvir i garancije za obezbjeđivanje nezavisnosti pravosuđa u društvu, a ne princip kojim se zahtijeva lična nepristrasnost (kako faktička tako i formalna) sudije u bilo kom predmetu. Iako postoji preklapanje, predloženo je da ova posljednja tema bude razmotrena u kontekstu ispitivanja modela i standarda ponašanja sudija od strane CCJE.

Nivo na kome se garantuje nezavisnost pravosuđa

14. Nezavisnost pravosuđa treba da garantuju domaći standardi na najvišem mogućem nivou. U skladu s tim, države treba da uključe koncept nezavisnosti pravosuđa bilo u svoje ustave ili među osnovne principe priznate od zemalja koje nemaju pisane ustave, ali u kojima je poštovanje nezavisnosti pravosuđa garantovano dugogodišnjom kulturom i tradicijom. Ovo označava presudnu važnost nezavisnosti, prepoznajući poseban položaj država koje primjenjuju precedentno pravo (naročito Engleska i Škotska) sa dugom tradicijom nezavisnosti, ali bez pisanih ustava.

15. U osnovnim principima UN-a kaže se da je nezavisnost pravosuđa „garantovana od strane države i propisana Ustavom ili zakonom te zemlje“. U Preporuci br. R (94) 12 navodi se (u prvoj rečenici Principa I.2) da je „Nezavisnost sudija garantovana u skladu sa odredbama [Evropske] Konvencije [o ljudskim pravima] i ustavnim principima, na primjer putem dodavanja određenih odredbi u ustave ili druge zakone ili putem inkorporiranja odredbi ove preporuke u unutrašnje pravo“.

16. U Evropskoj povelji o zakonu o sudijama se još konkretnije kaže: „U svakoj evropskoj državi, osnovni principi zakona o sudijama su sadržani u unutrašnjim normama na najvišem nivou, a njegova pravila, makar, u normama na zakonodavnom nivou“. **Ova određenija odredba Evropske povelje naišla je na opštu podršku od strane CCJE. CCJE predlaže njeno usvajanje, umjesto manje određenih odredbi prve rečenice Principa I.2 Preporuke br. R (94) 12.**

Osnova za imenovanje i unapređenje

17. U osnovnim principima UN-a se kaže (paragraf 13): „Unapređenje sudija, gdje god takav sistem postoji, treba da bude zasnovano na objektivnim faktorima, naročito na sposobnostima, integritetu i iskustvu“. Preporuka br. R (94) 12 je takođe jasna: „Sve odluke u vezi profesionalne karijere sudija treba da budu donešene na osnovu objektivnih kriterijuma, a

izbor i karijere sudija treba da budu zasnovane na zaslugama, uzimajući u obzir kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost“. U Preporuci br. R (94) 12 se jasno kaže da se to odnosi na sve vršioce pravosudnih funkcija, uključujući i one koji se bave ustavnim, krivičnim, građanskim, privrednim ili administrativno-pravnim stvarima (kao i u većini slučajeva na porotnike i druge vršioce pravosudnih funkcija). Postoji, dakle, opšte slaganje da imenovanja treba vršiti „prema zaslugama“ na osnovu „objektivnih kriterijuma“ i da politički motivi *treba* da budu neprihvatljivi.

18. Glavni problemi su i dalje (a) davanje sadržaja opštoj težnji ka imenovanju „na osnovu zasluga“ i „objektivnosti“ i (b) usklađivanje teorije i stvarnosti. Ova tema je takođe tijesno povezana sa sljedeće dvije teme (*Tijelo koje vrši imenovanja* i *Mandat*).

19. U nekim zemljama postoji, prema ustavu, direktan politički upliv pri imenovanju sudija. Tamo gdje se sudije biraju (bilo da ih biraju ljudi kao na kantonalnom nivou u Švajcarskoj, ili Parlament kao na federalnom nivou u Švajcarskoj, u Sloveniji, u „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ ili u slučaju Saveznog ustavnog suda Njemačke i dijela članova Ustavnog suda Italije), cilj je, bez sumnje, da se pravosuđu da određena direktna demokratska potpora u vršenju njegovih funkcija. Cilj sigurno nije da se imenovanje ili unapređenje sudija podvrgne uskim partijsko-političkim motivima. Tamo gdje postoji bilo kakav rizik da se to koristi ili će biti korišćeno u tu svrhu, ovaj metod može biti više opasan nego koristan.

20. Čak i tamo gdje postoji posebno tijelo odgovorno za imenovanje i unapređenje sudija, ili tijelo koje učestvuje u tom procesu, politički motivi, u praksi, ne moraju biti isključeni. Tako je u Hrvatskoj, Državno sudbeno vijeće koje ima 11 članova (sedam sudija, dva advokata i dva profesora) zaduženo za takva imenovanja, *ali* ministar pravde može predložiti Predstavničkom domu hrvatskog Parlamenta imenovanje tih 11 članova, *i* Državno sudbeno vijeće je dužno da pri imenovanju konsultuje pravosudni odbor hrvatskog Parlamenta, koji kontrolira partija koja u tom trenutku formira Vladu. Iako član 4 izmijenjenog hrvatskog Ustava pominje princip podjele vlasti, u njemu se takođe kaže da to uključuje „sve oblike međusobne saradnje i uzajamne kontrole nosilaca vlasti“, što svakako ne isključuje politički uticaj na imenovanja i unapređenja u pravosuđu. U Irskoj, iako postoji komisija za imenovanje sudija⁵, politički razlozi i dalje mogu odlučiti koji će od suprotstavljenih kandidata, od kojih su svi odobreni od strane komisije, zapravo biti imenovani od strane ministra pravde (usto, komisija nema uticaja na unapređenja).

21. U ostalim zemljama, sistemi koji su trenutno na snazi razlikuju se u zemljama u kojima je sudstvo profesija (većina zemalja koje primjenjuju kontinentalno pravo) i onima u kojima su sudije imenovane iz redova iskusnih pravnih stručnjaka (npr. zemlje precedentnog prava, poput Kipra, Malte i Velike Britanije, kao i druge zemlje poput Danske).

22. U zemljama u kojima postoji sudsko zvanje kao profesija, početno imenovanje profesionalnih sudija obično zavisi od objektivnog uspjeha u polaganju ispita. Čine se važnim pitanja (a) da li kompetitivno ispitivanje može biti dovoljno – zar ne bi trebalo procijenjavati lične kvalitete i učiti praktične vještine? (b) da li neko tijelo nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti treba da bude uključeno u ovoj fazi – u Austriji, na primjer, Personalsenates (sačinjeni od pet sudija) formalno učestvuje u davanju preporuka za unapređenja, ali nemaju nikakvu ulogu kod imenovanja.

23. Nasuprot tome, tamo gdje sudije jesu ili mogu biti imenovane iz redova iskusnih stručnjaka, malo je vjerovatno da će ispiti biti relevantni, dok će praktične vještine i

konsultacije sa drugim osobama koje su imale direktan kontakt sa kandidatom vjerovatno biti osnova za imenovanje.

24. U svim navedenim situacijama, nagovještava se da su objektivni standardi potrebni ne samo da bi isključili politički uticaj, već i iz drugih razloga, poput rizika od pristrasnosti, konzervatizma i kronizma (ili „kloniranja“), do čega dolazi ako se imenovanja vrše na neorganizovan način ili na osnovu ličnih preporuka.

25. Bilo koji „objektivni kriterijumi“ kojima bi se pokušalo obezbijediti da izbor i karijera sudija budu „zasnovani na zaslugama, imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost“ moraju biti uopšteno formulisani. Ipak, ono što je zapravo presudno je njihov stvarni sadržaj i efekat koji oni imaju u svakoj pojedinačnoj državi. **CCJE je preporučila da tijela u državama članicama nadležna za vršenje i preporučivanje imenovanja sada treba da uvedu, objave i sprovedu objektivne kriterijume, kako bi obezbijedili da izbor i karijera sudija budu „zasnovani na zaslugama, imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost“.** Kada ovo bude učinjeno, ta tijela ili organi odgovorni za imenovanje ili unapređenje biće obavezni da djeluju u skladu sa tim i tada će, ako ništa drugo, biti moguće ispitati sadržaj usvojenih kriterija i njihov praktični efekat.

26. Odgovori na upitnike ukazuju na opšti nedostatak bilo kakvih, odnosno bilo kakvih objavljenih, kriterijuma te vrste. U Velikoj Britaniji je opšte kriterijume objavio lord kancelar, dok je škotska izvršna vlast objavila konsultativni dokument. Austrijski zakon definiše kriterijume za unapređenje. Mnoge zemlje se prosto oslanjaju na integritet nezavisnih sudskih savjeta odgovornih za imenovanje i preporuke imenovanja, npr. Kipar ili Estonija. U Finskoj, nadležni savjetodavni odbor upoređuje zasluge kandidata i njegov predlog za bilo koje imenovanje *uključuje razloge za tu odluku*. Isto tako na Islandu, Selekciona komisija⁶ podnosi ministru pravde pismenu procjenu kandidata za sudije okružnih sudova, dok Vrhovni sud daje savjetodavno mišljenje o kompetentnosti za imenovanje članova Vrhovnog suda. U Njemačkoj, kako na saveznom tako i na nivou federalnih jedinica, savjeti za sudska imenovanja mogu podnijeti pismena mišljenja (bez detaljnih razloga) o podesnosti kandidata za sudska imenovanja i unapređenje, koja nisu obavezujuća za ministra pravde, ali koja mogu dovesti do (ponekad javne) kritike ukoliko ministar ne postupi u skladu sa njima. Davanje razloga moglo bi se smatrati korisnom praksom i vjerovatno bi dalo uvida u kriterijume koji se u praksi primjenjuju, ali mogu postojati i suprotna razmišljanja koja osporavaju iznošenja razloga u pojedinim slučajevima (npr. osjetljivost izbora između približno jednakih kandidata i privatnost u pogledu izvora i informacija).

27. U Litvaniji, iako nema jasnih kriterijuma za unapređenje, učinak okružnih sudija se nadgleda u skladu sa nizom kvantitativnih i *kvalitativnih* kriterijuma zasnovanih uglavnom na statistici (uključujući i statistiku koja se odnosi na preinačenje presuda po žalbi), i predmet je izvještaja koji se podnose Odsjeku za sudove u Ministarstvu pravde. Ministar pravde ima samo indirektnu ulogu u izboru i unapređenju. Međutim, sistem nadgledanja je bio „oštro kritikovan“ od strane Litvanskog udruženja sudija. Statistički podaci imaju važnu društvenu ulogu u razumijevanju i unapređenju rada i efikasnosti sudova. Ipak, oni nisu isto što i objektivni standardi za evaluaciju, bilo u pogledu imenovanja na novu funkciju, unapređanja ili nečeg trećeg. Potreban je veliki oprez pri svakoj upotrebi statistike kao pomoćnog sredstva u ovom kontekstu.

28. U Luksemburgu se navodi da je unapređenje obično zasnovano na principu senioriteta. U Holandiji ima elementa sistema ranog senioriteta, dok u Belgiji i Italiji objektivno utvrđeni

kriterijumi senioriteta i stručnosti određuju unapređenje. U Austriji, kada je riječ o preporukama za unapređenje koje ministru pravde daje Personalsenates (sačinjen od pet sudija), zakon je na stanovištu da se senioritet uzima u obzir samo u slučaju jedake profesionalne sposobnosti kandidata.

29. Evropska povelja o zakonu o sudijama razmatra sisteme unapređenja „kada ono nije zasnovano na senioritetu“ (paragraf 4.1.), a u Eksplanatornom memorandumu se navodi da je to „sistem koji Povelja ni u kom slučaju nije isključila jer se smatra da on obezbjeđuje veoma efektivnu zaštitu nezavisnosti“. **Iako je odgovarajuće iskustva važan preduslov za unapređenje, CCJE smatra da senioritet, u savremenom svijetu nije više opšte⁷ prihvaćen kao rukovodeći princip koji opredjeljuje unapređenje.** Javnost je veoma zainteresovana ne samo za nezavisnost, već i za kvalitet pravosuđa i, naročito u vrijeme promjena, za kvalitet rukovodećih ljudi u svom pravosuđu. Postoji mogućnost da se izgubi na dinamici u sistemu unapređenja koji je u cjelosti zasnovan na senioritetu, a da to ne opravdava bilo kakvo napredak u smislu nezavisnosti. CCJE ipak smatra da kriterijum senioriteta zasnovan na godinama profesionalnog iskustva može pomoći unapređenju nezavisnosti.

30. U Italiji i donekle u Švedskoj, status, funkcija i novčana nadoknada sudija razmatraju se odvojeno. Novčana nadoknada slijedi, gotovo automatski, iz radnog iskustva i obično ne varira u skladu sa statusom ili funkcijom. Status zavisi od unapređenja, ali to obično ne podrazumijeva premiještanje u neki drugi sud. Stoga se može desiti da sudija sa apelacionim statusom više voli da nastavi da sudi u prvostepenom sudu. Na ovaj način sistem nastoji da poveća nezavisnost eliminišući bilo kakve finansijske podsticaje za traženje unapređenja ili druge funkcije.

31. CCJE je takođe razmotrilo pitanje jednakosti između žena i muškaraca. U Smjernicama iz Latimer Hausa se kaže: „Imenovanja na svim nivoima u pravosuđu treba da imaju za cilj dostizanje jednakosti između žena i muškaraca“. U Engleskoj „vodeći principi“ lorda kancelara propisuju imenovanje strogo prema zaslugama „bez obzira na pol, etničko porijeklo, bračno stanje, seksualnu orijentaciju...“, ali je lord kancelar jasno dao do znanja da želi da podstakne žene i pripadnike nacionalnih manjina da se kandiduju za sudske funkcije. Jasno je da su ovi ciljevi primjereni. Austrijski delegat izvještava da je u Austriji, u slučaju dva jednako kvalifikovana kandidata, izričito propisano da bude imenovan kandidat koji pripada slabije zastupljenom polu. Čak i pod pretpostavkom da ova ograničena pozitivna reakcija na problem nedovoljne zastupljenosti ne predstavlja pravni problem, CCJE kao praktične probleme vidi, kao prvo, da ovo izdvaja jednu oblast potencijalno slabije zastupljenosti (pol) i, kao drugo, da može doći do neslaganja oko toga šta, u slučaju pojedinih država, u takvoj oblasti predstavlja slabiju zastupljenost kao relevantan diskriminišući faktor. **CCJE ne predlaže da odredba poput austrijske bude opšti međunarodni standard, već podvlači potrebu za postizanjem jednakosti putem „vodećih principa“ poput onih pomenutih u trećoj rečenici iznad.**

Tijela za imenovanje i konsultativna tijela

32. CCJE je primijetio veliku raznolikost metoda po kojima se sudije imenuju. Postoji evidentna saglasnost da imenovanja treba da budu „zasnovana na zaslugama“.

33. Moguće je sagledati i pozitivne i negativne strane različitih metoda koje se trenutno koriste za selekciju sudija: može se reći da izbor daje direktniji demokratski legitimitet, ali kandidata uključuje u kampanju, politiku i u iskušenje da kupuje ili čini usluge. Izbor sudija

od strane aktuelnih nosilaca sudskih funkcija može za rezultat imati tehnički kvalifikovane kandidate, ali postoji rizik od konzervatizma i kronizma (ili „kloniranja“)⁸ – i u nekim ustavnim teorijama to bi se smatralo izrazito nedemokratskim. Isto tako se može tvrditi da imenovanje od strane izvršne ili zakonodavne vlasti pojačava legitimitet, ali i nosi rizik zavisnosti od tih vlasti. Još jedan metod je nominacije od strane nezavisnog tijela.

34. Ima mjesta zabrinutosti da postojeća raznolikost u pristupima može prećutno olakšati nastavak neregularnog političkog uticaja na imenovanja. CCJE podvlači mišljenje specijaliste, g. Oberta, da neformalne procedure imenovanja i otvoreni plitički uticaj na sudska imenovanja u nekim zemljama nisu predstavljali koristan model u drugim, novijim demokratijama, u kojima je bilo od presudnog značaja obezbijediti nezavisnost pravosuđa uvođenjem striktno nepolitičkih tijela za imenovanje.

35. CCJE primjećuje, koristeći se primjerom jedne nove demokratije, da u Republici Češkoj imenovanja sudija vrši Predsjednik Republike, na inicijativu ministra pravde, a unapređenja (tj. premještanje u viši sud ili na poziciju predsjednika ili potpredsjednika suda) vrše ili predsjednik ili ministar. Ne postoji vrhovni sudski savjet, iako su sudije članovi komiteta koji biraju kandidate za sudska imenovanja.

36. Preporuka br. R (94) 12 se na kratko ograđuje u ovoj oblasti. Počinje pretpostavkom nezavisnog tijela za imenovanja:

„Organ koji donosi odluku o selekciji i karijeri sudija treba da bude nezavisan od vlade i administracije. Kako bi očuvao svoju nezavisnost, pravila treba da obezbijede da, na primjer, njegovi članovi budu birani od strane pravosuđa i da taj organ sam odlučuje o proceduralnim pravilima“.

A zatim nastavlja sa razmatranjem i propisivanjem jednog sasvim drugačijeg sistema:

„Međutim, u slučajevima gdje ustavne i zakonske odredbe i tradicija dozvoljavaju da sudije budu imenovane od strane vlade, treba da postoje garancije koje će obezbijediti da procedure imenovanja sudija u praksi budu transparentne i nezavisne i da na odluke ne utiču bilo koji razlozi osim onih koji se tiču prethodno pomenutih objektivnih kriterijuma“.

Primjeri „garancija“ koji zatim slijede nude još veći prostor za relaksaciju od formalnih procedura – oni počinju sa posebnim nezavisnim tijelom koje daje savjet koji vlada „slijedi u praksi“, zatim uključuju „pravo na žalbu protiv odluke nezavisnom organu“ i završavaju sa mlakom (neprecizno formulisanom) mogućnošću da je dovoljno da se „organ koji donosi odluku zaštiti od neodgovarajućih i neprikladnih uticaja“.

37. Pozadina ove formulacije nalazi se u uslovima iz 1994. godine. Međutim, CCJE je sada zabrinut zbog njene donekle nejasne i otvorene prirode u kontekstu šire Evrope, u kojoj su ustavne i zakonske „tradicije“ manje relevantne i gdje zvanične procedure predstavljaju neophodnost koju je opasno odbaciti. **Stoga, CCJE smatra da svaka odluka koja se tiče imenovanja ili karijere sudije treba da bude zasnovana na objektivnim kriterijumima i da bude donešena ili od strane nezavisnog organa ili da podliježe garancijama koje će obezbijediti da ona ne bude donešena na bilo koji drugi način osim na osnovu navedenih kriterijuma.**

38. CCJE priznaje da možda nije moguće ići dalje od toga, imajući u vidu diverzitet sistema koji su trenutno prihvaćeni u evropskim državama. CCJE je, međutim, savjetodavno tijelo koje je ovlašćeno da razmotri kako moguće promjene u postojećim standardima i praksi tako i razvoj prihvatljivih standarda uopšte. Štaviše, Evropska povelja o zakonu o sudijama i sama ide znatno dalje od Preporuke br. R (94) 12, propisujući sljedeće:

„U pogledu svake odluke koja utiče na selekciju, odabir, imenovanje, karijeru, napredovanja ili prestanak funkcije sudije, zakon predviđa intervenciju organa nezavisnog od izvršne i zakonodavne vlasti čiju najmanje polovinu članova čine sudije izabrane od strane svojih kolega putem metoda koje garantuju najširu zastupljenost pravosuđa“.

39. U Eksplanatornom memorandumu se objašnjava da je „intervencija“ nezavisnog tijela predviđena u dovoljno širokom smislu da uključuje mišljenje, preporuku ili predlog, kao i konkretnu odluku. Evropska povelja i dalje ide znatno dalje od trenutne prakse mnogih evropskih država. (Ne iznenađuje da su se delegati Visokog pravosudnog savjeta i sudijskih asocijacija na sastanku u Varšavi od 23. do 26. juna 1997. zalagali za još potpuniju pravosudnu „kontrolu“ nad imenovanjem i unapređenjem sudija od one za koju se zalaže Evropska povelja.)

40. Odgovori na upitnik pokazuju da je većina evropskih zemalja uvela organe nezavisne od izvršne i zakonodavne vlasti koji imaju isključivu ili manju ulogu u imenovanjima i (ponegdje) unapređenjima; primjeri za to su Andora, Belgija, Kipar, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Island, Irska, Italija, Litvanija, Moldavija, Holandija, Norveška, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija, „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija“ i Turska.

41. Nedostatak takvog organa smatra se nedostatkom u Republici Češkoj. U Malti, takav organ postoji, ali činjenica da su konsultacije tijela⁹ za imenovanje sa njim prepuštene izboru, doživljava se kao slabost. U Hrvatskoj, nivo potencijalnog političkog uticaja na taj organ identifikovan je kao problem¹⁰.

42. Sljedeći sistemi će služiti kao tri primjera visokog sudskog savjeta koji ispunjava preporuke iz Evropske povelje.

i) Prema članu 104 italijanskog Ustava, takav savjet se sastoji od Predsjednika Republike, prvog predsjednika i generalnog prokuratora Kasacionog suda, 20 sudija koje bira pravosuđe i 10 članova koje bira Parlament na zajedničkoj sjednici iz redova univerzitetskih profesora i advokata sa petnaestogodišnjim iskustvom. Prema članu 105, odgovornost savjeta je da „selektuje, imenuje i premjesti, unaprijedi ili preduzme disciplinske mjere protiv sudija, u skladu sa pravilima pravosudne organizacije“.

ii) Mađarskim Reformskim zakonima iz 1997. uspostavljen je Nacionalni pravosudni savjet koji vrši ovlašćenje sudske administracije uključujući i imenovanje sudija. Savjet čine predsjednik Vrhovnog suda (koji je predsjednik Savjeta), devet sudija, ministar pravde, glavni državni tužilac, predsjednik Advokatske komore i dva potpredsjednika Parlamenta.

iii) U Turskoj, vrhovni savjet bira i unapređuje i sudije i državne tužioce. Čine ga sedam članova među kojima pet sudija bilo iz Kasacionog suda ili iz Državnog savjeta. Ministar pravde predsjedava savjetom, dok je podsekretar ministra pravde takođe član Savjeta po službenoj dužnosti.

43. Irska je primjer precedentne pravne tradicije, u kojoj je Odbor za sudska imenovanja ustanovljen Zakonom o sudovima i sudskim službenicima iz 1995., odjeljkom 13 u cilju: „identifikovanja osoba i informisanja Vlade o podobnosti ovih osoba za imenovanja na sudijsku funkciju“. Sastavljen je od devet članova uključujući predsjednika Vrhovnog suda, tri predsjednika Višeg suda, Oblasnog suda, Okružnog suda, glavnog državnog tužioca, profesionalnog advokata koga imenuje predsjednik Advokatske komore, profesionalnog pravnog savjetnika koga imenuje predsjednik Udruženja pravnik, i do tri osobe koje imenuje ministar pravde, koje rade u trgovini, finansijama ili administraciji, ili poznaju ili imaju iskustvo iz ovih oblasti, ili imaju iskustvo korišćenja sudskih usluga. Međutim, to ne isključuje sav politički uticaj na proces¹¹.

44. Njemački model (naveden gore) podrazumijeva savjete čija uloga može biti drugačija u zavisnosti od toga da li je riječ o saveznim sudovima ili sudovima federalnih jedinica, kao i u zavisnosti od nivoa suda. Postoje savjeti za sudska imenovanja čija je uloga isključivo savjetodavna. Usto, u nekoliko njemačkih federalnih jedinica propisano je da sudije zajedno biraju nadležni ministar i komisija za izbor sudija. Ova komisija obično ima pravo veta. Obično se sastoji od članova parlamenta, sudija izabranih od strane njihovih kolega i jednog advokata. Učešće ministra pravde se u Njemačkoj smatra važnim demokratskim elementom, jer je on odgovoran parlamentu. Smatra se važnim u ustavnom smislu da organ koji zapravo imenuje sudije ne sačinjavaju samo sudije ili da većina njegovih članova nisu sudije.

45. Čak i u pravnim sistemima u kojima se dobri standardi slijede po tradiciji i neformalnoj samodisciplini, obično se pod budnim okom slobodnih medija posljednjih godina sve više prepoznaje potreba za objektivnijim i formalnijim mjerama zaštite. U drugim državama, naročito u bivšim komunističkim zemljama, ova potreba je prioritetna. **CCJE smatra da Evropska povelja – u mjeri u kojoj se zalaže za intervenciju (shvaćenu u dovoljno širokom smislu da uključi i mišljenje, preporuku ili predlog, kao i konkretnu odluku) nezavisnog tijela u kome su značajno zastupljene sudije demokratski izabrane od strane drugih sudija¹² – ukazuje na opšti pravac koji CCJE želi da podrži. Ovo je naročito važno za zemlje koje nemaju duboko ukorijenjene i demokratski osvjedočene sisteme.**

Mandat – period imenovanja

46. I osnovni principi UN-a, Preporuka br. R (94) 12, i Evropska povelja o zakonu o sudijama pominju mogućnost imenovanja na određeni zakonski period, prije nego do zakonom određene starosne granice za odlazak u penziju.

47. Evropska povelja, u paragrafu 3.3 takođe pominje proceduru zapošljavanja koja uključuje „probni period, koji mora biti kratak, nakon nominovanja za sudijsku funkciju, a prije dobijanja potvrde o trajnom angažmanu“.

48. Evropska praksa obično podrazumijeva imenovanja u punom radnom vremenu do zakonske starosne granice za odlazak u penziju. Ovo je najmanje problematičan pristup sa stanovišta nezavisnosti.

49. Mnogi kontinentalni pravni sistemi uključuju obuku i probni period za nove sudije.

50. Pojedine zemlje imenuju sudije na određeni broj godina (npr. u slučaju Saveznog ustavnog suda Njemačke, 12 godina). U međunarodnim sudovima (npr. Evropskom sudu

pravde i Evropskom sudu za ljudska prava) sudije se obično imenuju na određeni vremenski period.

51. U nekim zemljama se dosta koristi institut zamjenika sudije, čiji mandat je ograničen ili manje zaštićen od mandata sudija koje rade u punom radnom vremenu (npr. Velika Britanija i Danska).

52. CCJE smatra da, izuzetno, u slučajevima gdje se sudija koji radi puno radno vrijeme imenuje na ograničen vremenski period, ne bi trebalo da bude reimenovanja osim ako postoje procedure koje obezbjeđuju da:

i. reimenovanje sudije, ukoliko on ili ona to žele, bude razmatrano od strane tijela za imenovanja, i da

ii. odluka o reimenovanju bude donešena isključivo objektivno i prema zaslugama ne uzimajući u obzir političke razloge.

53. CCJE smatra da u slučajevima kada je mandat privremen ili ograničen, organ odgovoran za objektivnost i transparentnost načina imenovanja ili reimenovanja sudija koje rade puno radno vrijeme je od izuzetne važnosti (vidi takođe paragraf 3.3 Evropske povelje).

54. CCJE je svjestan da se njegove nadležnosti ne odnose direktno na sudijske funkcije na međunarodnom nivou. CCJE je nastao kao rezultat preporuke (br. 23) iz izvještaja Komiteta „mudrih glava“ (Wise Persons' Committee) iz 1998, da direktnu saradnju sa nacionalnim pravosudnim institucijama treba ojačati, dok Rezolucija br. 1 koju su nakon toga usvojili ministri pravde na svojoj 22. Konferenciji u Kišinjevu 17. i 18. juna 1999. pominje da je uloga CCJE da pomogne u sprovođenju prioriteta identifikovanih u globalnom akcionom planu „za jačanje uloge sudija u Evropi i savjetuje ... u pogledu neophodnosti osavremenjavanja pravnih instrumenata Savjeta Evrope...“. Globalni akcioni plan se najvećim dijelom fokusira na unutrašnje pravne sisteme zemalja članica. Ipak, ne treba zaboraviti da kriterijumi za članstvo u Savjetu Evrope uključuju „ispunjavanje obaveza koje proizilazi iz Evropske konvencije o ljudskim pravima“ i da je u tom smislu „podvrgavanje jurisdikciji Evropskog suda za ljudska prava, obavezujuće po međunarodnom pravu, nesumnjivo najvažniji standard Savjeta Evrope“ (Izvještaj Komiteta „mudrih glava“, paragraf 9).

55. CCJE smatra da sve veći značaj nacionalnih pravnih sistema u supranacionalnim sudovima i njihove odluke čine neophodnim da se ohrabre države članice da poštuju principe koji se tiču nezavisnosti, nesmjernosti, imenovanja i mandata sudija tih supranacionalnih sudova (vidi naročito paragraf 52 gore).

56. CCJE se slaže da je, zbog važnosti koju za nacionalne pravne sisteme i sudije imaju obaveze iz međunarodnih ugovora poput Evropske konvencije i ugovora Evropske unije, od presudnog značaja da imenovanja i reimenovanja sudija u sudove koji tumače takve ugovore ulivaju isto povjerenje i slijede iste principe kao i nacionalni pravni sistemi. CCJE dalje smatra da uključivanje nezavisnog tijela pomenutog u paragrafima 37 i 45 treba podstaći kada je riječ o imenovanju i reimenovanju sudija u međunarodne sudove. Savjet Evrope i njegove institucije su, ukratko rečeno, zasnovane na vjerovanju u zajedničke vrijednosti koje su superiorne u odnosu na vrijednosti bilo koje države članice, i to vjerovanje je u praksi već proizvelo značan efekat. Te vrijednosti i napredak koji je postignut

u njihovom razvoju i primjeni bili bi ugroženi ukoliko se na njihovoj primjeni ne bi insistiralo na nacionalnom nivou.

Mandat – nesmjernjivost i disciplina

57. Osnovni princip sudske nezavisnosti je to da je mandat garantovan do zakonske starosne granice za odlazak u penziju ili do isteka fiksnog mandata: vidi osnovne principe UN-a, paragraf 12; Preporuka br. R (94) 12, Princip I(2)(a)(ii) i (3) i Princip VI (1) i (2). Evropska povelja potvrđuje da se ovaj princip odnosi i na imenovanja i raspoređivanja na druge dužnosti i lokacije bez saglasnosti (osim u slučajevima reorganizacije suda ili kada je to učinjeno privremeno), ali i Evropska povelja i Preporuka br. R (94) 12 razmatraju mogućnost da raspoređivanje na druge dužnosti može biti naloženo kao disciplinska mjera.

58. CCJE napominje da u Češkoj Republici ne postoji zakonsa starosna granica za odlazak u penziju, ali „sudiju može opozvati minsitar pravde nakon navršenih 65 godina“.

59. Postojanje izuzetaka od principa nesmjernjivosti, naročito onih koji proizilaze iz disciplinskih mjera, odmah upućuje na razmatranja o tome kakva tijela ili koji metodi mogu biti korišćeni za kažnjavanje sudija. U Preporuci br. R (94) 12, Princip VI(2) i (3) insistira se na potrebi preciznog definisanja prekršaja za koje sudija može biti opozvan i potrebi da disciplinske procedure budu u saglasnosti sa odgovarajućim zahtjevima Konvencije o ljudskim pravima. Osim toga navodi se još i to da „države treba da razmišljaju o uspostavljanju, putem zakona, posebnog nadležnog tijela koje ima za zadatak primjenu svih disciplinskih sankcija i mjera, pod uslovom da one nisu predmet razmatranja suda, i čije odluke će kontrolisati viši pravosudni organ, ili koje samo predstavlja viši sudski organ“. Evropska povelja ovu ulogu dodjeljuje nezavisnom tijelu za koje predlaže da treba da „interveniše“ u svim aspektima izbora i profesionalne karijere svakog sudije.

60. CCJE smatra

(a) da nesmjernjivost sudija treba da bude nedvosmislen element nezavisnosti garantovan na najvišem unutrašnjem nivou (vidi paragraf 16 iznad);

(b) da je učesće nezavisnog tijela¹³, uz procedure koje garantuju puno pravo na odbranu, od naročite važnosti u disciplinskim stvarima; i

(c) da bi bilo korisno formulisati standarde koji ne definišu samo ponašanje koje može dovesti do opoziva, već i ponašanje koje može dovesti do bilo koje disciplinske mjere ili promjene statusa, uključujući na primjer i premješaj u drugi sud ili drugu oblast. CCJE bi mogao pripremiti detaljno mišljenje o ovom pitanju sa nacrtima tekstova za razmatranje od strane Evropskog komiteta za pravnu saradnju (CDCJ) u kasnijoj fazi kada bude posebno razmatrao standarde ponašanja, iako nema sumnje da su oni usko povezani sa sadašnjom temom nezavisnosti.

Novčana nadoknada

61. Preporuka br. R (94) 12 predviđa da sudijama „novčana nadoknada treba da bude garantovana zakonom“, i „srazmjerna ugledu njihove profesije i teretu odgovornosti“ (Principi I(2)(a)(ii) i III(1)(b)). Evropska povelja sadrži jedno važno, pragmatično i realistično priznanje uloge koju novčana nadoknada ima u zaštiti od „pritisaka koji imaju za cilj da utiču

na njihove odluke ili uopšte na njihovo ponašanje ...“, i važnosti garantovanih plaćenog bolovanja i odgovarajuće penzije (paragraf 6). **CCJE u potpunosti odobrava stav Evropske povelje.**

62. Dok neki sistemi (npr. u nordijskim zemljama) rješavaju tu situaciju tradicionalnim mehanizmima bez formalnih zakonskih rješenja, CCJE smatra da je uopšteno govoreći važno (a naročito kada je riječ o novim demokratijama) imati konkretnu pravnu odredbu kojom se garantuje da sudijama ne mogu biti smanjene plate i obezbijediti makar *de facto* mehanizam za povećanje plate u skladu sa troškovima života.

Nezavisnost od neprikladnog spoljnog uticaja

63. Nezavisnost od neprikladnog spoljnog uticaja predstavlja široko priznati opšti princip: vidi osnovne principe UN-a, paragraf 2; Preporuku br. R (49) 12, Princip I(2)(d), gdje se dalje navodi: „Zakon treba da propiše sankcije protiv osoba koje nastoje na takav način izvršiti uticaj na sudije“. Kao opšti princip, nezavisnost od neprikladnog uticaja i potreba za sankcijama se u ekstremnim slučajevima su neosporni¹⁴. Štaviše, CCJE nema razloga da vjeruje da kao takvi nisu regulisani na odgovarajući način u zakonima država članica. Sa druge strane, njihovo funkcionisanje u praksi zahtjeva pažnju, praćenje i u nekim kontekstima političku samokontrolu. Razgovor sa sudijama i razumijevanje i podrška od strane sudija iz različitih država mogu biti dragocjeni u ovom smislu. Problem se umnogome sastoji u odlučivanju šta predstavlja neprikladan uticaj, kao i u postizanju odgovarajućeg balansa između na primjer potrebe da se zaštiti sudski proces od iskrivljenja i pritisaka, bilo od strane političkih, novinarskih ili drugih izvora, i interesa otvorenog razmatranja nekog pitanja od javnog interesa u javnom životu i u slobodnim medijima. Sudije moraju prihvatiti da su oni javne ličnosti i ne smiju biti previše otvoreni za uticaje, niti smiju imati previše krhku konstituciju. **CCJE se slaže da se ne čini potrebnom bilo kakva izmjena postojećeg principa, ali da sudijama u različitim zemljama može koristiti da međusobno razgovaraju i razmijene informacije o određenim situacijama.**

Nezavisnost u okviru pravosuđa

64. Osnovni argument je taj da sudija u vršenju svoje funkcije nije ničiji zaposleni; on ili ona su nosioci državne funkcije. On ili ona, dakle, služe i odgovorni su jedino pravu. Teza da sudija koji odlučuje u nekom slučaju ne djeluje ni po kakvom naređenju ili instrukciji treće strane unutar ili van pravosuđa predstavlja aksiom.

65. Preporuka br. R (49) 12, Princip I(2)(a)(i) propisuje da „sudijske odluke ne bi trebalo da podliježu bili kakvoj reviziji izvan apelacionih procedura koje predviđa zakon“, a u Principu I(2)(a)(iv) se navodi da „sa izuzetkom odluka o amnestiji, pomilovanju ili slično, vlada ili administracija ne bi trebale da imaju mogućnost da donose bilo kakve odluke koje retroaktivno poništavaju sudske odluke“ **CCJE primjećuje da odgovori na upitnike ukazuju da se ovi principi generalno poštuju, i ne predlaže se nikakva izmjena.**

66. CCJE primjećuje potencijalnu prijetnju nezavisnosti pravosuđa koja može proisteći iz unutrašnje sudske hijerarhije. CCJE priznaje da nezavisnost pravosuđa zavisi ne samo na nezavisnosti od neprimjerenog spoljnog uticaja, već i od nezavisnosti od neprimjerenog uticaja koji u nekim situacijama može proisteći iz ponašanja drugih sudija. „Sudije treba da uživaju neograničenu slobodu pri nepristrasnom odlučivanju u predmetima, prema sopstvenoj savjesti i svojoj interpretaciji činjenica, kao i u skladu sa važećim zakonskim pravilima“

(Preporuka R (94) 12, Principle I (2)(d)). Ovim se misli na sudije pojedinačno. Način na koji je to formulirano ne isključuje doktrine poput precedenta u zemljama anglosaksonskog prava (tj. obaveza sudije nižeg suda da slijedi prethodne odluke višeg suda o pitanju primjene materijalnog prava koje se direktno javlja u ovom kasnijem slučaju).

67. U Principu I (2)(d) se dalje kaže: „Sudije ne treba da budu obavezne da podnose izvještaje o meritumu svojih predmeta bilo kome izvan pravosuđa“. Ovo je, u svakom smislu, nejasno. „Izvještavanje“ o meritumu predmeta, čak i drugim pripadnicima pravosuđa, izgleda na prvi pogled u nesaglasju sa nezavisnošću pojedinca. Ukoliko bi neka odluka bila toliko nekompetentna da predstavlja disciplinski prekršaj, stvari bi mogle biti drugačije, međutim, u tom malo vjerovatnom slučaju, sudija ne bi „izvještavao“ druge, već bi odgovarao na optužbe.

68. Hijerarhijska nadležnost koja je u mnogim pravnim sistemima data višim sudovima u praksi podrija nezavisnost sudija kao pojedinaca. Jedno od rješenja bi bilo prenijeti sve odgovarajuće nadležnosti na Visoki pravosudni savjet, koji bi potom štitio nezavisnost unutar i izvan pravosuđa. Ovo nas dovodi do preporuku Evropske povelje o zakonu o sudijama, na koju je već skrenuta pažnja u podnaslovu *Tijela za imenovanje i konsultativna tijela*.

69. Sistemi sudske inspekcije, u zemljama u kojima postoje, ne treba sami da se bave meritumom i ispravnošću odluka i ne treba da navode sudije da, iz razloga efikasnosti, daju prednost produktivnosti nad kvalitetnim izvršavanjem svoje funkcije, što podrazumijeva donošenje pažljivo razmotrene odluke koja je u skladu sa interesima onih koji traže zaštitu svojih prava¹⁵.

70. CCJE je u ovom smislu obratio pažnju na savremeni italijanski sistem razdvajanja ranga, novčane naknade i funkcije koji je opisan u paragrafu 30 iznad. Cilj ovog sistema je da ojača nezavisnost, a to isto tako znači da komplikovane slučajeve u prvoj instanci (npr. u Italiji, slučajeve koji se tiču mafije) mogu suditi visoko stručne sudije.

Pravosudna uloga

71. Ovaj podnaslov bi mogao pokriti širok spektar tema. Veći dio tog spektra biće predmet detaljnog razmatranja kada CCJE bude razmatrao teme vezane za standarde, pa je to bolje ostaviti za tu priliku. To se odnosi na posebne teme poput članstva u političkim partijama i učešće u političkim aktivnostima.

72. Važna tema koja je pomenuta tokom sastanka CCJE tiče se međusobne zamjenjivosti funkcija sudije, državnog tužioca i službenika Minsitarstva pravde u nekim sistemima. Uprkos ovoj međusobnoj zamjenjivosti, CCJE zaključuje da je razmatranje uloge, statusa i dužnosti državnih tužilaca paralelno sa ulogama, statusom i dužnosti sudija izvan njegovog djelokruga aktivnosti. Međutim, ostaje važno pitanje da li je takav sistem u skladu sa nezavisnim pravosuđem. Ova tema je nesumnjivo od velike važnosti za pravne sisteme kojih se tiče. **CCJE smatra da bi ona mogla zavrijediti dalje razmatranje u kasnijoj fazi, možda u sklopu istraživanja pravila ponašanja sudija, ali bi za to bile potrebne dodatne ekspertske konsultacije.**

Zaključci

73. CCJE smatra da je od presudne važnosti za države članice da u potpunosti primijene principe koji su već razvijeni (paragraf 6) i, nakon ispitivanja standarda sadržanih naročito u Preporuci br. R (94) 12 o nezavisnost, efikasnosti i ulozi sudija, zaključuje sljedeće:

(1) Osnovni principi nezavisnosti pravosuđa treba da budu propisani na ustavnom ili najvišem mogućem zakonskom nivou u svakoj državi članici, a da konkretnija pravila budu definisana na zakonodavnom nivou (paragraf 16).

(2) U svakoj državi članici tijela koja vrše i predlažu imenovanja i unapređenja treba da propišu, objave i sprovedu objektivne kriterijume kako bi obezbijedili da izbor i karijera sudija budu zasnovane na zaslugama imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost (paragraf 25).

(3) Senioritet ne bi trebao da bude rukovodeći princip koji opredjeljuje unapređenje. Odgovarajuće profesionalno iskustvo je međutim važno i preduslovi koji se tiču godina iskustva mogu pomoći da se unaprijedi nezavisnost (paragraf 29).

(4) CCJE smatra da Evropska povelja o zakonu o sudijama – u mjeri u kojoj se zalaže za intervenciju nezavisnog tijela u kome su značajno zastupljene sudije demokratski izabrane od strane drugih sudija – ukazuje na opšti pravac koji CCJE želi da podrži (paragraf 45).

(5) CCJE smatra da u slučajevima kada je mandat privremen ili ograničen, organ odgovoran za objektivnost i transparentnost načina imenovanja ili reimenovanja sudija koje rade puno radno vrijeme je od izuzetne važnosti (vidi takođe paragraf 3.3 Evropske povelje) (paragraf 53).

(6) CCJE se slaže da je, zbog važnosti koju za nacionalne pravne sisteme i sudije imaju obaveze iz međunarodnih ugovora poput Evropske konvencije i ugovora Evropske unije, od presudnog značaja da imenovanja i reimenovanja sudija sudova koji tumače takve ugovore ulivaju isto povjerenje i slijede iste principe kao i nacionalni pravni sistemi. CCJE dalje smatra da uključivanje nezavisnog tijela pomenutog u paragrafima 37 i 45 treba podstaći kada je riječ o imenovanju i reimenovanju sudija međunarodnih sudova. (paragraf 56).

(7) CCJE smatra da nesmjennjivost sudija treba da bude jasan element nezavisnosti garantovan na najvišem unutrašnjem nivou (paragraf 60).

(8) Novčana nadokna dodijeljena sudijama treba da bude srazmjerna njihovoj ulozi i odgovornostima, i odgovarajuće plaćeno bolovanje i penzija treba da budu obezbijeđeni. Posebna zakonska odredba treba da garantuje da neće doći do smanjenja nadoknade i treba da postoji odredba koja propisuje povećanja u skladu sa troškovima života (paragrafi 61-62).

(9) Nezavisnost svakog pojedinog sudije u vršenju njegove ili njene funkcije postoji nezavisno od bilo kakve unutrašnje hijerarhijske strukture suda (paragraf 64).

(10) Upotreba statističkih podataka i sistem sudske inspekcije ne smiju služiti za nanošenje štete nezavisnosti sudija (paragrafi 27 i 69)

(11) CCJE smatra da bi bilo korisno pripremiti dodatne preporuke ili izmijeniti Preporuku br. R (94) 12 u svjetlu ovog mišljenja i daljeg posla koji CCJE treba da obavi.

¹ CCJE neće nastojati da navede obimnu literaturu na temu razdvajanja vlasti, i u tekstu se daje samo pojednostavljen sadržaj, kao što je predstavljeno u publikaciji *Pravosuđe i podjela vlasti autora Lope Guera (dokument Venecijanske komisije za Konferenciju sudija ustavnih i vrhovnih sudova Južnoafričkog regiona, februar 2000.)*

² Za sofisticiraniju analizu kojom se identifikuje nemogućnost, a može se reći i nepoželjnost, da neko bude potpuno nezavisan od bilo kog uticaja, npr. društvenih ili kulturnih parametara, vidi *Uloga nezavisnosti pravosuđa u vladavini prava, prof. Henrih (dokument Venecijanske komisije za radionicu u Kirgistanu, april 1998.)*

³ Vidi paragraf 12 ispod.

⁴ Vidi paragrafe 14-16 ispod.

⁵ Vidi isto i paragraf 43 ispod.

⁶ koju čine tri sudije koje imenuju ministar pravde na preporuku Vrhovnog suda, Udruženje sudija i Udruženje advokata, o čijim kandidaturama i kvalifikacijama Vrhovni sud takođe daje komentar.

⁷ **CCJE je međutim svjesan da postoje slučajevi u kojima izgleda da sistem uspješno funkcioniše, npr. imenovanje sudije vrhovnog suda u Indiji i Japanu.**

⁸ vidi paragraf 24 iznad.

⁹ predsjednik na savjet premijera.

¹⁰ vidi paragraf 20 iznad.

¹¹ vidi paragraf 20 iznad.

¹² **Vidi paragrafe 38-39 iznad.**

¹³ **Vidi paragrafe 37 i 45 iznad.**

¹⁴ Vidi takođe balans između opšteg principa slobode izražavanja i izuzetka (kada su potrebne mjere radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti pravosuđa) iz člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR).

¹⁵ vidi takođe paragraf 27 iznad.