

## **Preporuka CM/Rec(2010)12**

### **Komiteta ministara državama članicama**

#### **o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti**

*(usvojena od strane Komiteta ministara 17. novembra 2010.*

*na 1098. sastanku zamenika ministara)*

Komitet ministara, u skladu sa odredbama člana 15.b Statuta Saveta Evrope,

Imajući u vidu član 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu „Konvencija“, ETS br. 5), kojim se propisuje da „svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom obrazovanim na osnovu zakona“, i relevantnu sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava;

Imajući u vidu Osnovne principe Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudstva, potvrđene od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija u novembru 1985;

Imajući u vidu mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE), rad Evropske komisije za delotvornost pravde (CEPEJ) i Evropsku povelju o statutu za sudije pripremljenu u okviru multilateralnih sastanaka Saveta Evrope;

Primećujući da je, u vršenju sudijskih funkcija, uloga sudija od suštinske važnosti za obezbeđivanje zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda;

U želji da unapredi nezavisnost sudija, koja je nerazdvojni element vladavine prava i neophodna za nepristrasnost sudija i za funkcionisanje pravosudnog sistema;

Ističući da nezavisnost sudstva obezbeđuje svakom licu pravo na pravično suđenje i stoga nije privilegija sudija, već jemstvo poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, koje svakoj osobi omogućava da ima poverenje u pravosudni sistem;

Svestan potrebe da položaj i ovlašćenja sudija budu zajemčeni kako bi se postigao delotvoran i pravičan pravni sistem i kako bi se sudije podstakle da se aktivno posvete funkcionisanju pravosudnog sistema;

Svestan potrebe da se obezbedi pravilno vršenje sudijskih odgovornosti, dužnosti i ovlašćenja u cilju zaštite interesa svih lica;

U želji da uči na različitim iskustvima država članica u pogledu organizacije pravosudnih institucija, u skladu sa vladavinom prava;

Imajući u vidu raznolikost pravnih sistema, ustavne pozicije i pristupe podeli vlasti;

Primećujući da ništa u ovoj preporuci nema za cilj da umanjí jemstva nezavisnosti koje sudijama daju ustavi ili pravni sistemi država članica;

Primećujući da ustavi ili pravni sistemi pojedinih država članica uspostavljaju savet, koji će se u ovoj preporuci nazivati „savetom za pravosuđe“;

U želji da unapredi odnose između pravosudnih organa i pojedinih sudija različitih država članica u cilju podsticanja razvoja zajedničke pravosudne kulture;

S obzirom da Preporuka Rec(94)12 Komiteta ministara o nezavisnosti, delotvornosti i ulozi sudija treba da bude znatno ažurirana kako bi ojačala sve mere potrebne za unapređivanje nezavisnosti i delotvornosti sudija, jemčila njihovu odgovornost i učinila je efikasnijom i osnažila ulogu pojedinih sudija i pravosuđa uopšte,

Preporučuje da vlade država članica preduzmu mere kako bi obezbedile da se odredbe sadržane u dodatku ovoj preporuci, koja zamenjuje gorenavedenu Preporuku Rec (94) 12, primenjuju u njihovom zakonodavstvu, politikama i praksi i da sudijama bude omogućeno da obavljaju svoje funkcije u skladu s tim odredbama.

*Dodatak Preporuci CM/Rec(2010)12*

## **Poglavlje I - Opšti aspekti**

### **Obim preporuke**

1. Ova preporuka se odnosi na sva lica koja vrše sudske funkcije, uključujući i ona koja se bave ustavnim pitanjima.
2. Odredbe navedene u ovoj preporuci primenjuju se i na laičke sudije, osim kada je iz konteksta jasno da se odnose isključivo na profesionalne sudije.

### **Sudijska nezavisnost i nivo na kojem bi trebalo da bude obezbeđena**

3. Svrha nezavisnosti, kako je definisana u članu 6. Konvencije, jeste da svakom licu jemči osnovno pravo da se o njenom predmetu odluka donese na pravičnom suđenju, isključivo na zakonskim osnovama i bez neprimerenog uticaja.
4. Nezavisnost pojedinačnih sudija je zaštićena nezavisnošću pravosuđa u celini. Kao takva, ona predstavlja fundamentalni aspekt vladavine prava.
5. Sudije bi trebalo da imaju potpunu slobodu da nepristrasno, u skladu sa zakonom i svojim tumačenjem činjenica, donose odluke u predmetima.
6. Sudije bi trebalo da imaju adekvatna ovlašćenja i da budu u mogućnosti da ih vrše kako bi obavljali svoje dužnosti i održavali svoj autoritet i dostojanstvo suda. Sva lica povezana sa predmetom, uključujući i javne organe ili njihove predstavnike, trebalo bi da podležu autoritetu

sudije.

7. Nezavisnost sudija i sudstva trebalo bi da bude sadržana u ustavu ili na najvišem mogućem zakonskom nivou u državama članicama, pri čemu će se konkretniji propisi obezbediti na zakonodavnom nivou.

8. Tamo gde sudije smatraju da im je nezavisnost ugrožena, potrebno je da mogu da se obrate savetu za pravosuđe ili nekom drugom nezavisnom organu, ili bi trebalo da imaju delotvorna sredstva pravne zaštite.

9. Predmet ne bi trebalo da se određenom sudiji oduzima bez valjanih razloga. Odluku da se neki predmet oduzme sudiji trebalo bi da na osnovu objektivnih, unapred utvrđenih kriterijuma i u skladu sa transparentnim postupkom donese organ unutar pravosuđa.

10. Same sudije bi isključivo trebalo da odlučuju o svojoj nadležnosti u pojedinim predmetima kao što je definisano zakonom.

## **Poglavlje II – Spoljna nezavisnost**

11. Spoljna nezavisnost sudija nije prerogativ ili privilegija data u sopstvenom interesu sudija, već u interesu vladavine prava i lica koja traže i očekuju nepristrasnu pravdu. Nezavisnost sudija bi trebalo posmatrati kao jemstvo slobode, poštovanja ljudskih prava i nepristrasne primene zakona. Nepristrasnost i nezavisnost sudija je od suštinske važnosti za garantovanje ravnopravnosti stranaka pred sudovima.

12. Ne dovodeći u pitanje njihovu nezavisnost, sudije i sudstvo treba da održavaju konstruktivne radne odnose sa institucijama i javnim vlastima uključenim u rukovođenje i upravljanje sudovima, kao i sa stručnjacima čiji su zadaci povezani sa radom sudija kako bi se omogućila delotvorna i efikasna primena pravde.

13. Potrebno je preduzeti sve neophodne mere kako bi se poštovala, štitila i promovisala nezavisnost i nepristrasnost sudija.

14. Zakon bi trebalo da obezbedi sankcije protiv lica koja pokušavaju na neodgovarajući način da utiču na sudije.

15. Presude bi trebalo da bude obrazložene i izrečene javno. Sudije ne bi trebalo da na neki drugi način budu u obavezi da opravdavaju razloge za donošenje presuda.

16. Odluke sudija ne bi trebalo da budu predmet bilo kakvog preispitivanja, osim žalbenih postupaka ili ponovno otvorenih postupaka, kako je predviđeno zakonom.

17. Sa izuzetkom odluka o amnestiji, pomilovanju ili sličnim merama, izvršne i zakonodavne vlasti ne bi trebalo da donose odluke kojima se poništavaju sudske odluke.

18. Ako komentarišu odluke sudija, izvršne i zakonodavne vlasti trebalo bi da izbegavaju kritike

koje bi podrile nezavisnost pravosuđa ili poverenje javnosti u njega. Takođe bi trebalo da izbegavaju postupke koji mogu dovesti u pitanje njihovu spremnost da se povinuju odlukama sudija, izuzev izjava o svojoj nameri podnošenja žalbe.

19. Sudski postupci i pitanja u vezi sa primenom pravde od javnog su interesa. Pravo na informacije o sudskim pitanjima trebalo bi, međutim, da se ostvaruje imajući u vidu ograničenja koja nameće nezavisnost sudstva. Podstiče se uspostavljanje funkcija portparola sudova ili službi za odnose sa medijima i komunikaciju pod nadležnošću sudova ili saveta za pravosuđe ili drugih nezavisnih organa. Sudije bi trebalo da ispoljavaju uzdržanost u odnosima sa medijima.

20. Sudije, kao deo društva kome služe, ne mogu delotvorno da primenjuju pravdu bez poverenja javnosti. Oni bi trebalo da se obaveste o očekivanjima društva od pravosudnog sistema i o pritužbama na njegov rad. Tome bi doprineli stalni mehanizmi za dobijanje takvih povratnih informacija koje bi uspostavili saveti za pravosuđe ili drugi nezavisni organi.

21. Sudije mogu učestvovati u aktivnostima izvan svojih službenih funkcija. Da bi se izbegao stvarni ili pretpostavljeni sukob interesa, njihovo učešće bi trebalo da bude ograničeno na aktivnosti koje su u skladu s njihovom nepristrasnošću i nezavisnošću.

### **Poglavlje III – Unutrašnja nezavisnost**

22. Načelo sudske nezavisnosti znači nezavisnost svakog pojedinog sudije u vršenju funkcija vođenja sudskog postupka. Pri donošenju odluka sudije treba da budu nezavisne i nepristrasne i sposobne da deluju bez ikakvih ograničenja, neprimerenog uticaja, pritisaka, pretnji ili mešanja, neposrednog ili posrednog, od strane bilo kog organa, uključujući i organe unutar pravosuđa. Hijerarhijska organizacija pravosuđa ne bi trebalo da podriva individualnu nezavisnost.

23. Viši sudovi ne bi trebalo sudijama da daju uputstva o tome kakvu presudu treba da izreknu u pojedinim slučajevima, osim kod preliminarnih odluka ili prilikom odlučivanja o pravnim lekovima u skladu sa zakonom.

24. Dodeljivanje predmeta u okviru suda trebalo bi da sledi objektivne i unapred utvrđene kriterijume da bi se zaštitilo pravo na nezavisnog i nepristrasnog sudiju. Na njega ne bi trebalo da utiču želje strana u predmetu niti bilo ko ko je na neki drugi način zainteresovan za ishod predmeta.

25. Sudije bi trebalo da budu slobodne da formiraju i ulaze u profesionalne organizacije čiji su ciljevi da čuvaju njihovu nezavisnost, štite njihove interese i unapređuju vladavinu prava.

### **Poglavlje IV – Saveti za pravosuđe**

26. Saveti za pravosuđe su nezavisna tela, osnovana po zakonu ili u skladu sa Ustavom, koja nastoje da zaštite nezavisnost sudstva i pojedinih sudija i time doprinesu delotvornom funkcionisanju pravosudnog sistema.

27. Ne manje od polovine članova takvih saveta trebalo bi da budu sudije koje su izabrale njihove

kolege sa svih nivoa pravosuđa i uz poštovanje pluralizma unutar pravosuđa.

28. Saveti za pravosuđe bi trebalo da pokažu najviši stepen transparentnosti prema sudijama i društvu tako što će razvijati unapred utvrđene procedure i obrazložene odluke.

29. U vršenju svojih funkcija, saveti za pravosuđe ne bi trebalo da ometaju nezavisnost pojedinačnih sudija.

### **Poglavlje V – Nezavisnost, efikasnost i resursi**

30. Efikasnost sudija i pravosudnih sistema predstavlja neophodan uslov za zaštitu prava svake osobe, poštovanje zahteva člana 6. Konvencije, pravnu sigurnost i poverenje javnosti u vladavinu prava.

31. Efikasnost predstavlja donošenje kvalitetnih odluka u razumnom roku nakon pravičnog razmatranja pitanja. Pojedinačne sudije su dužne da obezbede efikasno upravljanje predmetima za koje su odgovorne, uključujući sprovođenje odluka čije izvršenje potpada pod njihovu nadležnost.

32. Organi nadležni za organizaciju i funkcionisanje pravosudnog sistema dužni su da sudijama obezbede uslove koji im omogućavaju da ispune svoj zadatak, a efikasnost bi trebalo da postignu istovremeno štiteći i poštujući nezavisnost i nepristrasnost sudija.

### **Resursi**

33. Svaka država bi trebalo da izdvoji adekvatna sredstva, objekte i opremu za sudove kako bi im omogućila da funkcionišu u skladu sa standardima utvrđenim u članu 6. Konvencije i kako bi sudijama omogućila da efikasno rade.

34. Sudije bi trebalo da dobijaju informacije koji su im potrebne kako bi im se omogućilo da donose relevantne proceduralne odluke tamo gde takve odluke imaju finansijske implikacije. Moć sudije da donese odluku u konkretnom predmetu ne bi trebalo da bude isključivo ograničena zahtevom da se sredstva koriste najefikasnije.

35. Sudovima bi trebalo da bude dodeljen dovoljan broj sudija i adekvatno kvalifikovanog osoblja za podršku.

36. Da bi se sprečilo i smanjilo prekomerno opterećenje sudova, potrebno je, u skladu sa nezavisnošću pravosuđa, preduzeti mere da se nesudski zadaci dodele drugim adekvatno kvalifikovanim licima.

37. Vlasti i sudije bi trebalo da se zalažu za korišćenje elektronskih sistema upravljanja predmetima i informaciono-komunikacionih tehnologija, a njihovu opštu upotrebu u sudovima treba podsticati na sličan način.

38. Potrebno je preduzimati sve neophodne mere da se osigura bezbednost sudija. Te mere mogu

obuhvatati zaštitu sudova i sudija koji mogu postati ili jesu žrtve pretnji ili nasilja.

### Alternativno rešavanje sporova

39. Potrebno je podsticati alternativne mehanizme rešavanja sporova.

### Upravljanje sudovima

40. Saveti za pravosuđe, ukoliko postoje, ili drugi nezavisni organi odgovorni za upravljanje sudovima, sami sudovi i/ili profesionalne organizacije sudija mogu se konsultovati kada se priprema budžet pravosudnog sistema.

41. Sudije bi trebalo podsticati da se uključe u upravljanje sudovima.

### Ocenjivanje

42. Sa ciljem da se doprinese efikasnosti primene pravde i daljem unapređenju njenog kvaliteta, države članice mogu uvesti sisteme za ocenjivanje sudija od strane pravosudnih organa, u skladu sa stavom 58.

### Međunarodna dimenzija

43. Države bi trebalo da sudovima obezbede odgovarajuća sredstva kako bi sudijama omogućile da svoje funkcije vrše efikasno u slučajevima koji uključuju strane ili međunarodne elemente i da podrže međunarodnu saradnju i odnose između sudija.

## **Poglavlje VI - Status sudije**

### Izbor i karijera

44. Odluke koje se tiču izbora i karijere sudija trebalo bi da se zasnivaju na objektivnim kriterijumima unapred utvrđenim zakonom ili od strane nadležnih organa. Takve odluke bi trebalo da se zasnivaju na zaslugama, imajući u vidu kvalifikacije, veštine i sposobnosti potrebne za rešavanje slučajeva primenom zakona uz poštovanje ljudskog dostojanstva.

45. Ne sme biti nikakve diskriminacije protiv sudija ili kandidata za sudijske funkcije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovinsko stanje, invaliditet, rođenje, seksualno opredeljenje ili drugi status. Uslov da sudija ili kandidat za sudijsku funkciju mora biti državljanin dotične države ne bi trebalo smatrati diskriminacijom.

46. Organ koji donosi odluke o izboru i karijeri sudija trebalo bi da bude nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti. U cilju garantovanja nezavisnosti tog organa, najmanje polovinu njegovih članova trebalo bi da čine sudije koje su izabrale njihove kolege.

47. Međutim, kada je ustavnim ili drugim zakonskim odredbama propisano da šef države, vlada ili

zakonodavna vlast donose odluke koje se tiču izbora i karijera sudija, nezavisan i meritoran organ čiji članovi u znatnom delu potiču iz pravosuđa (bez obzira na pravila koja se primenjuju na savete za pravosuđe sadržane u poglavlju IV), trebalo bi da bude ovlašćen da daje preporuke ili izražava mišljenja koje organ nadležan za imenovanje sledi u praksi.

48. Članstvom u nezavisnim organima iz st. 46. i 47. trebalo bi da se obezbedi najšira moguća zastupljenost. Njihove procedure bi trebalo da budu transparentne, pri čemu bi razlozi za donošenje odluka bili dostupni podnosiocima na zahtev. Neuspešni kandidati trebalo bi da imaju pravo da ospore odluku ili barem postupak po kome je odluka doneta.

#### Stalnost mandata i nesmenjivost

49. Sigurnost mandata i nesmenjivost predstavljaju ključne elemente nezavisnosti sudija. Shodno tome, sudijama bi trebalo da bude zajemčena stalnost funkcije do obaveznog odlaska u penziju, tamo gde takva obaveza postoji.

50. Uslovi mandata sudija trebalo bi da budu utvrđeni zakonom. Stalni mandat trebalo bi da bude prekinut isključivo u slučajevima teškog kršenja disciplinskih ili krivičnih odredaba utvrđenih zakonom ili kada sudija više ne može da obavlja sudijske funkcije. Preвременi odlazak u penziju trebalo bi da bude moguć samo na zahtev dotičnog sudije ili iz zdravstvenih razloga.

51. Kada se angažovanje vrši za probni period ili na određeno vreme, odluku o tome da li da se takav angažman potvrdi ili produži trebalo bi doneti isključivo u skladu sa stavom 44. kako bi se obezbedilo da se nezavisnost sudstva u potpunosti poštuje.

52. Sudija ne bi trebalo da prihvati novi položaj ili da bude premešten na drugu sudijsku funkciju bez svog pristanka, osim u slučajevima disciplinskih sankcija ili reforme organizacije pravosudnog sistema.

#### Nagrađivanje za rad

53. Glavna pravila sistema nagrađivanja profesionalnih sudija za rad trebalo bi da budu utvrđena zakonom.

54. Naknada za rad sudija trebalo bi da bude srazmerna njihovoj profesiji i dužnostima i da bude dovoljna da ih zaštiti od podsticaja čiji je cilj da utiču na njihove odluke. Trebalo bi da postoje jemstva za održavanje prihvatljive naknade za slučaj bolesti, porodiljskog odsustva ili odsustva oca zbog odgajanja dece, kao i za isplatu starosne penzije, koja bi trebalo da bude u prihvatljivoj srazmeri sa nivoom njihove zarade dok su radili. Potrebno je uvesti konkretne zakonske odredbe namenjene posebno sudijama radi zaštite od smanjenja naknade.

55. Trebalo bi izbegavati sisteme koji glavni deo naknade sudija određuju prema učinku jer se time mogu stvoriti poteškoće kad je reč o nezavisnosti sudija.

#### Obuka

56. Sudijama bi trebalo obezbediti teoretsku i praktičnu početnu obuku i praktičnu dopunsku obuku, koja bi u potpunosti finansirala država. Ona bi trebalo da obuhvati ekonomska, socijalna i kulturna pitanja u vezi sa vršenjem sudijskih funkcija. Intenzitet i trajanje takve obuke trebalo bi da se utvrdi imajući u vidu postojeće stručno iskustvo.

57. Nezavisan organ bi trebalo da obezbedi, u potpunosti u skladu sa obrazovnom autonomijom, da programi početne i dopunske obuke zadovoljavaju kriterijume otvorenosti, stručnosti i nepristrasnosti svojstvene sudskoj funkciji.

### Ocenjivanje

58. Tamo gde pravosudni organi utvrđuju sisteme za ocenjivanje sudija, takvi sistemi bi trebalo da se zasnivaju na objektivnim kriterijumima. Njih bi trebalo da objavi nadležni pravosudni organ. Ta procedura bi trebalo da omogući sudijama da izraze mišljenje o vlastitim aktivnostima i o oceni tih aktivnosti, kao i da ospore ocene pred nezavisnim organom ili sudom.

## **Poglavlje VII – Dužnosti i odgovornosti**

### Dužnosti

59. Sudije bi trebalo da podjednako štite prava i slobode svih lica, poštujući njihovo dostojanstvo u vođenju sudskih postupaka.

60. Sudije bi trebalo da postupaju nezavisno i nepristrasno u svim predmetima, vodeći računa da se svim stranama obezbedi pravično suđenje i, po potrebi, objašnjavajući proceduralna pitanja. Potrebno je da sudije postupaju i da se vidi da postupaju bez ikakvog neprimerenog spoljnog uticaja na sudski postupak.

61. Sudije bi trebalo da donose odluke u predmetima koji su im dodeljeni. Oni bi trebalo da se povuku iz predmeta ili da odbiju da postupaju kada postoje valjani razlozi definisani zakonom, ali ne drugačije.

62. Sudije bi trebalo da obrade svaki slučaj sa dužnom pažnjom i u razumnom roku.

63. Sudije bi trebalo da daju jasne razloge za svoje odluke na jeziku koji je jasan i razumljiv.

64. Sudije bi trebalo da, u odgovarajućim predmetima, podstaknu strane da postignu prijateljsku nagodbu.

65. Sudije bi trebalo da redovno ažuriraju i razvijaju svoja znanja.

### Odgovornost i disciplinski postupak

66. Tumačenje zakona, procena činjenica ili odmeravanje dokaza koje vrše sudije da bi donele odluke u predmetima ne bi trebalo da dovede do građanske ili disciplinske odgovornosti, osim u



slučajevima zle namere i krajnjeg nehata.

67. Samo država može da traži utvrđivanje građanske odgovornosti sudije putem sudskog postupka u slučaju da je morala da dodeli nadoknadu.

68. Tumačenje zakona, procena činjenica ili odmeravanje dokaza koje vrše sudije da bi donele odluke u predmetima ne bi trebalo da dovedu do krivične odgovornosti, osim u slučajevima zle namere.

69. Disciplinski postupak može da usledi ako sudije ne obavljaju svoje dužnosti efikasno i pravilno. Takav postupak bi trebalo da sprovodi nezavisan organ ili sud uz sva jemstva pravičnog suđenja, i njim bi sudiji trebalo da se obezbedi pravo da ospori odluku i sankciju. Disciplinske sankcije bi trebalo da budu srazmerne.

70. Sudije ne bi trebalo da snose ličnu odgovornost kada se njihova odluka ukine ili preinači po žalbi.

71. Kada ne vrše sudske funkcije, sudije su odgovorne na osnovu građanskog, krivičnog i upravnog prava na isti način kao i svaki drugi građanin.

### **Poglavlje VIII – Sudijska etika**

72. Sudije bi u svojim aktivnostima trebalo da se rukovode etičkim načelima profesionalnog ponašanja. Ta načela ne samo da uključuju obaveze koje se mogu sankcionisati disciplinskim merama, već pružaju smernice sudijama o tome kako da se ponašaju.

73. Ta načela bi trebalo da budu utvrđena u kodeksima sudijske etike, koji bi trebalo da javnosti uliju poverenje u sudije i pravosuđe. Sudije bi trebalo da igraju vodeću ulogu u razvoju takvih kodeksa.

74. Sudije bi trebalo da traže savete o etici od tela u okviru pravosuđa.