

## **Зборник ENСЈ о правосудним саветима**

**усвојен на Генералној скупштини ENСЈ ( Виљнус-Литванија) 29.10.2021.године**

ENСЈ је тело које обједињује све савете за правосуђе или слична аутономна тела држава чланица Европске уније и представља их у ЕУ. Главна мисија ENСЈ-а је јачање независних и одговорних правосуђа у ЕУ како би се гарантовао приступ правичним, независним и непристрасним судовима.

У том циљу, ENСЈ систематски ради на промовисању и даљем развоју стандарда и смерница за аутономно управљање у правосуђу и правних и практичних аранжмана основних функција као што су именовање, унапређење и дисциплинска одговорност судија.

Иако се надлежности и састави савета разликују, од суштинског је значаја да се саветима омогући да испуне своју мисију гарантовања независног и одговорног правосуђа и висококвалитетну правду за све. Овај став је резиме изјава, декларација и извештаја које је ENСЈ усвојио о правосудним саветима од свог оснивања 2004. године, са неким новим стандардима и препорукама.

### **Преамбула о независности судства**

Члан 19 Повеље ЕУ, који даје конкретан израз вредности владавине права наведен у члану 2 РЕУ, поверава одговорност за обезбеђивање судске ревизије у правном поретку ЕУ не само Суду правде већ и националним судовима и трибуналима, будући да национални судови и трибунали могу одлучивати о питањима која се тичу примене или тумачења права ЕУ. Само постојање делотворног судског надзора који је осмишљен да обезбеди усклађеност са правом ЕУ је од суштинске важности за владавину права. Из тога следи да свака држава чланица мора да обезбеди да тела која, као „судови или трибунали” у смислу права ЕУ, спадају у њен правосудни систем у областима обухваћеним тим законом, испуњавају захтеве ефикасне судске заштите. Да би се та заштита обезбедила, одржавање независности таквог суда или трибунала је од суштинског значаја, као што је потврђено другим ставом члана 47. Повеље, који се односи на приступ „независном“ суду као један од захтева повезаних са основним правом на ефикасан правни лек.

Камен темељац сваког демократског друштва је принцип поделе власти који осигурава да правосуђе може да изврши своју одговорност за пружање независне и квалитетне правде. Предуслов је да у вршењу судске функције судство буде аутономно од извршне и законодавне власти. Ово је неопходно да би се гарантовала пуна заштита основних права грађана. Аутономно управљање је предуслов за постизање и заштиту ове независности и аутономије.

Именовање судија, њихова каријера, дисциплински системи и процедуре, структура и организација појединачних канцеларија се комбинују, да дефинишу индивидуални статус судије и оцртавају гаранције за њихово поступање, обезбеђујући услове за самостално вршење надлежности. Правосудни системи морају бити ефикасни у

обезбеђивању отвореног приступа правди за све грађане, а органи управљања (судски савети) који штите тај приступ правди морају бити независни.

Правосудни савети треба да буду независни не само од извршне и законодавне власти (спољна независност) и да буду ослобођени непримереног утицаја унутар правосуђа (унутрашња независност).

Организације савета за правосуђе су на различите начине одговорне за подршку правосуђу у независном спровођењу правде. Карактеристика за све организације је њихова аутономија и независност од извршне и законодавне власти. Иако постоје различите структуре за обезбеђивање независности правосуђа, сви савети се ипак руководе истим општим принципима. Неки савети су надлежни у погледу одлука о каријери судија, избора, запошљавања и оцењивања и дисциплинских мера, док други, генерално недавно основани савети, имају надлежности које укључују политику и управљачке задатке у области ефикасности и квалитета, буџета и буџетских процедура.

Независност правосудних савета гарантује и доприноси јачању независности правосуђа и ефикасном спровођењу правде.

Сваки правосудни савет има своје порекло у развоју сопственог правног система који је дубоко укореван у историјски, културни и друштвени контекст, али ипак сви савети за правосуђе деле заједничка искуства и изазове и руководе се истим општим принципима.

ENCJ нема за циљ да постави „идеалан модел“ савета за правосуђе, већ настоји да дефинише заједничке принципе за обезбеђивање независности судских савета (или једног или више независних и самосталних тела), као и ефикасност њихових активности.

## **А. Мисија**

ENCJ сматра да је неопходно да правосудни савети делују на јачању и одржавању владавине права, посебно пружањем подршке независности, одговорности и квалитету правосуђа. Савети настоје да обезбеде одржавање отвореног и транспарентног система правосуђа за добробит свих.

## **Б. Правни оквир**

Независност правосуђа мора бити или регулисана уставом државе или еквивалентном утврђеном заштитом. Ови аранжмани су осмишљени да обезбеде да се промене не могу извршити без пуног демократског разматрања и више од просте већине у законодавном телу.

## **В. Састав и структура**

Савет може бити састављен искључиво од чланова судства или чланова и нечланова судства. Чини се да су најуспешнији модели комбинације судија изабраних од стране колега и чланова изабрани/или именовани из редова правног, академског или цивилног

друштва, са широким овлашћењима довољним да промовишу и независност и одговорност правосуђа. Ово се сматра најприкладнијим путем за промовисање и гарантовање стварне независности правосуђа, тако што ће савет учинити слободним од било каквог политичког мешања и служити за јачање његове аутономије.

Поред тога, чланство лаика (несудских чланова) јача одговорност и отвореност савета према цивилном друштву. Када је састав мешовит, савет треба да буде састављен од већине чланова судства, али не мање од 50%.

У сваком случају (било да постоји мешовити састав или не) судијски чланови савета (како год именовани) морају деловати као представници целокупног правосуђа.

У саставу свих комисија Савета треба гарантовати већину судских чланова.

### **Председавање саветом**

Придржавајући се правних традиција одређене земље, председника судског савета треба именовати на начин који обезбеђује његову непристрасност и независност од законодавне и извршне власти и треба обезбедити одсуство недозвољеног утицаја унутар судске власти.

У Европи постоје различите традиције. Ако председник није по службеној дужности, председника бирају чланови међу собом, ротирајуће председавање се сматра добрим институтом. У случају ротирајућег председавања, мандат председника не би требало да буде сувише кратак. Ротирајуће председавање не подразумева да сваки члан савета треба да обавља мандат председника.

У системима са председником по службеној дужности, ова препорука се може применити на потпредседника или представника савета.

### **Судски чланови**

Савет треба да буде састављен од већине чланова правосуђа које бирају њихове колеге, гарантујући што ширу заступљеност судова, инстанци, нивоа и региона, као и родну разноликост.

У овом случају судске чланове савета по службеној дужности не треба посматрати као део већине коју треба да бирају њихове колеге.

Да би се одржала ова важна структура, ENCI признаје да механизми за избор судских чланова морају гарантовати да нема мешања других овлашћења - именовање мора бити препуштено, директно или индиректно, судијама, користећи демократске методе које обезбеђују „плуралистичку” природу већу заступљеност и велику легитимацију у односу на судски орган.

### **Несудски чланови**

Састав савета за правосуђе и еквивалентних тела треба да укључује несудске чланове, што одражава разноликост друштва.

Процес избора или именованја несудских чланова треба да буде заснован на заслугама и транспарентан. Када несудске чланове именују парламентарна тела, пожељно је да њихов избор зависи од постизања одређене квалификоване већине, како би се избегао политички утицај.

Несудски чланови треба да испуњавају исте стандарде интегритета, независности и непристрасности као и судије, али несудски чланови не би требало да буду политичари или да укључују министра правде. Несудски чланови судских савета и других релевантних тела не би требало да буду укључени у политику у разумном временском периоду пре и после свог мандата као члана судског савета или другог релевантног тела.

Одређене особе увек треба да буду неподобне за именовање као несудски чланови. Нарочито:

- Судије, чак и ако су у пензији,
- лица осуђена за кривична дела или која су или су била у стечају, или су на други начин дисквалификована из јавне функције,
- Чланови парламента (укључујући бивше чланове) и чланови владе (укључујући претходне владе).

Несудски чланови треба да имају исти статус и право гласа као и чланови судије.

#### **Учешће министра правде у савету за правосуђе**

Присуство министра правде као члана савета за правосуђе не сматра се прикладним јер очигледно носи са собом ризик да извршна власт утиче на дискусије и изборе које доноси судски поредак и може ефикасно да ограничи искреност дебате и дискусија. Овај ризик да министар правде буде члан савета надмашује могућу теоријску предност присутности министра ради заједничке евалуације проблема који произилазе из функционисања правосудног система и питања од заједничког интереса.

#### **Д. Мандат чланова савета- Функционисање савета**

Чланство са пуним радним временом (за најмање један број чланова) могло би помоћи савету да ради као професионална и ефикасна организација. Оно би могло да ојача своју независност, избегне сукобе интереса, побољша свој имиџ и као такво би помогло савету у испуњавању његове мисије.

Без обзира на то да ли су чланови судског савета чланови са пуним или повременим радним временом, треба им доделити довољно времена и одговарајуће ресурсе за обављање функције.

## **Мандат**

Важно је да се обезбеди одређени мандат и да се члану судског савета гарантује сигурност мандата током његовог трајања. Тиме се обезбеђује њихова независност, али и континуитет процеса рада у оквиру судског савета.

Мандат чланова Савјета не би требало да буде ни сувише кратак ни предугачак.

Кратак мандат могао би да омета савет у испуњавању своје мисије. С друге стране, дуг мандат, посебно у случају сталног чланства, могао би створити перцепцију одвојености од правосуђа.

Када законски аранжмани предвиђају узастопни мандат, услови за обнављање треба да буду предвиђени законом и требало би да буду ограничени на два мандата како би се избегло одвајање судства или перцепција да савјетом влада клика истих судија.

## **Сигурност мандата**

Судски чланови именовани у судски савет треба да буду заштићени истим гаранцијама као и онима које се дају судијама који обављају јурисдикционе функције, укључујући услове службе, сигурност мандата, имунитете и право на правично суђење и правне лекове у случају дисциплинске одговорности, суспензија и удаљења. Несудски чланови савета треба да имају једнаку заштиту.

У случајевима избора или именовања чланова судског савета од стране законодавне или извршне власти, мандати предлагача (законодавне или извршне власти) и кандидата (члана савета) треба да буду различити или бар да не теку истовремено, како би се заштитила независност савета, и заштитила га од било ког или било каквог уоченог политичког утицаја који представља већина тела за избор/именовање. Након парламентарних избора не би требало да се врши обнављање мандата чланова савета.

Институционални континуитет и ефикасност савета могу се побољшати ако сви мандати не истекну истовремено.

Промене законског оквира за рад судских савета не би требало да доведу до привременог престанка мандата лицима изабраним у претходном оквиру, осим када промена правног оквира има за циљ јачање независности савета, његовог састава и усклађивање са европским стандардима.

## **Некомпатибилности**

На сваком члану савета (и судском и вансудском) је да процени да ли да прихвати функцију или да настави на позицији која може да угрози његову/њену (перципирану) независност и непристрасност. Ово би било посебно важно ако може доћи до сукоба интереса или концентрације моћи у рукама једне особе или мале групе људи.

## **Ђ. Надлежности и дужности**

### **Надлежности**

Судски савет треба да има одговарајуће механизме и процедуре како би ефикасно бранио независност правосуђа.

Сви или део следећих послова треба да потпадају под надлежност судског савета или једног или више независних и самосталних тела:

- именовање и напредовање судија
- обука судија
- дисциплинска одговорност и судска етика
- судска управа
- финансије правосуђа
- управљање учинком правосуђа
- обрада притужби странака
- заштита имиџа правде
- формулисање мишљења о правосудним политикама државе
- успостављање система за евалуацију правосудног система
- израда или предлагање закона који се односе на администрацију правосуђа, правосуђе и/или судове

**Реформа правосуђа** - Од суштинског је значаја да правосуђе, правосудни савети, а посебно судије и тужиоци, буду укључени у сваку фазу развоја и спровођења планова реформе (укључујући дигитализацију). Тиме се осигурава независност правосуђа и да реформе буду ефикасне и да уливају поверење.

### **Афирмативне дужности судских савета**

Како СЈЕУ сматра у својој одлуци од 19. новембра 2019. године, поред тога што правосудни савети морају бити довољно независни од законодавне и извршне власти узимајући све релевантне правне тачке и чињенице у вези са околностима у којима су чланови тог тела именовани, потребно је узети у обзир и начин на који то тело остварује своје уставне обавезе обезбеђивања независности судова и правосуђа и његових различитих овлашћења, посебно ако то чини на начин који је способан да не доводи у питање његову независности у односу на законодавну и извршну власт.

### **Односи са другим гранама власти у држави**

Савети морају стварати, одржавати и захтевати односе међусобног поштовања са другим гранама власти.

Савети за правосуђе треба да траже континуирани дијалог са осталим гранама власти развијајући канале комуникације са представницима свих осталих грана власти. Све државне власти треба да подржавају једни друге у вршењу својих функција, и све треба да се уздрже од мешања у надлежност других. Пошто државне власти сарађују на равноправној основи, комуникација треба да буде заснована на међусобном поштовању, а свака страна ће давати само конструктивну критику.

## **Транспарентност и одговорност**

ENCJ препоручује да правосудни савети развију стандарде професионалног понашања и етичког понашања за своје чланове (судске и вансудске) на сличан начин као што је то учињено за судије.

Савети треба да у вршењу својих одговорности:

- Обезбеде транспарентност у начину на који Савет обавља све своје функције.
  - Пруже довољно информација јавности и медијима, како би се осигурала тачна перцепција спровођења правде од стране јавности.
  - Редовно извештава о томе како је обављао своје функције.
  - Подстиче промоцију квалитетног обављања свих аспеката рада правосуђа.
  - Даје писмене, образложене одлуке о именовању и напредовању сваком кандидату-ако су савети одговорни за избор, именовање и напредовање судија.
  - Одговарају за своје активности подношењем периодичних и јавних извештаја који транспарентно приказују принципе на којима обављају своје функције и резултате активности.
- \*Покрећу и воде процес позитивних промена у циљу промовисања независног, одговорног и квалитетног правосуђа, како би се омогућило правосуђу да оптимизује правовремену, непристрасну и делотворну испоруку правде за добробит свих.
- Промовишу да правосуђе предузме мере како би осигурало да шира јавност разуме централни значај правде за демократију и благостање и просперитет државе. Ово се може постићи едукацијом и иницијативама за ширење јавности.
  - Промовишу да правосуђе усвоји фокусирану комуникациону стратегију за проактивно ангажовање са медијима и јавношћу.

## **Сарадња и солидарност**

### **Сарадња**

Активности ENCJ инспирисане су и обликоване принципима и вредностима саме Европске уније, како је дефинисано у Уговору о Европској унији (TEU). Међу њима, поштовање демократије и владавине права је од централног значаја. Члан 4(3) TEU утврђује принцип искрене сарадње, према којем ће Унија и државе чланице, уз пуно међусобно поштовање, помоћи једна другој у извршавању задатака који произилазе из Уговора.

У истом духу, правосудни савети држава чланица ће тежити стварању блиских радних веза у оквиру ENCJ -а, подстичући размену информација и активно тражећи сарадњу, како би допринели стабилности демократских институција и владавини права у ЕУ.

## **Солидарност**

Савети за правосуђе треба да подрже свако правосуђе које је на удару и да учине све што је у њиховој моћи да убеду извршну и законодавну власт да подрже акцију коју предузимају у том погледу. Разборита конвенција да судије треба да ћуте о питањима политичке контроверзе не би требало да се примењује када су угрожени интегритет и независност правосуђа. Сада постоји колективна обавеза европског правосуђа да јасно и уверљиво искаже своје противљење предлозима владе који имају тенденцију да поткопају независност појединачних судија или правосудних савета.

## **Е. Ресурси, финансирање и статус**

Да би се гарантовало да Савет може да делује независно, судски савет мора да управља својим буџетом непристрасно од извршне власти. Савети за правосуђе морају имати адекватне финансијске и административне ресурсе да правилно обављају своју функцију. Савет мора имати моћ и капацитет да преговара и организује сопствени буџет ефективно и у том смислу, да учествује у поступцима консултација или заступања на локалном и националном нивоу, као и право да се укључи у формални дијалог са законодавном и извршном влашћу у вези са расподелом ресурса неопходних за спровођење правде.

Правни субјективитет, или еквивалентни аранжмани, помажу саветима у управљању њиховим ресурсима и буџетом и стога треба да буду одобрени.

*ENCJ извори*

*ENCJ водич*

*Декларације ENCJ*

*ENCJ Лисабонска декларација 2018*

*ENCJ Париска декларација 2017*

*ENCJ Варшавска декларација 2016*

*ENCJ Букурешка декларација 2009*

*ENCJ Будимпештанска декларација 2008*

*ENCJ извештаји*

*Извештај ENCJ о стандардима за несудске чланове у правосудној управи 2015- 2016.*

*Оквир за независност и одговорност - 2014*

*Извештај ENCJ о реформи правосуђа 2012*

*Извештај ENCJ о стандардима за именовање и унапређење судија 2012*



*Извјештај ENCJ о саветима за правосуђе 2010-2011*

*Извјештај ENCJ о поверењу јавности и имиџу правде*

*Други извори*

*Савет Европе - Комитет министара*

- *СМ/Препорука 2010/12 Судије: Независност, ефикасност и одговорности*

*Савет Европе- ССЈЕ*

- *Мишљење бр. 10/2007*
- *Magna Carta*
- *Веб страница ССЈЕ о мишљењу за 2021. о еволуацији савета*

*Савет Европе - Венецијанска комисија*

• *Извјештај о европским стандардима у погледу независности правосудног система  
Део I- Независност судија*

- *Судска именованја*
- *Састављање мишљења и извештаја Венецијанске комисије у вези са судовима и судијама*

*Остало*

- *СЕЕЛІ Институт - Приручник о независности, непристрасности и интегритету правде - компилација међународних стандарда, политика и најбољих пракси*