

TEMA BROJA: PRAVOSUDNA REFORMA U TOKU

MIŠLJENJE VENECIJANSKE KOMISIJE O NACRTU KRITERIJUMA I MERILA ZA IZBOR SUDIJA I PREDSEDNIKA SUDOVA U SRBIJI

9. juli 2009. godine

Usvojila Venecijanska komisija na svojoj 79. plenarnoj sesiji (Venecija, 12-13. jun 2009.) na temelju komentara sledećih eksperata: G. Pjer KORNU (Pierre CORNU – Švajcarska, stručnjak Direktorata za pravnu saradnju Generalnog direktorata za ljudska prava i pravne poslove Saveta Evrope); G. Džejms HAMILTON (James HAMILTON – rezervni član, Irska); G. Žan-Žak HAJNC (Jean-Jacques HEINTZ - Francuska, stručnjak Direktorata za pravnu saradnju Generalnog direktorata za ljudska prava i pravne poslove Saveta Evrope); G. Gvido NEPI MODONA (Guido NEPI MODONA – rezervni član, Italija)

UVOD

1. Putem pisma datiranog 18. marta 2009. godine, ministarka pravde Republike Srbije gđa Snežana Malović zatražila je mišljenje o (1) nacrtu Kriterijuma i merila za izbor sudija i predsednika sudova, i o (2) nacrtu Pravilnika o kriterijumima i merilima vrednovanja kvalifikacija, kompetencija i rada kandidata za nosioce funkcija javnog tužioca.

2. Aktuelno mišljenje se priprema zajedno sa Odeljenjem za reforme pravosuđa i prava Direktorata za saradnju Saveta Evrope na temelju komentara g. Pjera Kornua (Švajcarska), g. Džejmisa Hamiltona (Irska), g. Žan-Žaka Hajnca (Francuska) i g. Gvida Nepi Modona (Italija), koje je pozvala Venecijanska komisija i Odeljenje za reformu pravosuđa i prava, da budu izvestioci. Njihovi komentari su u dokumentima CDL(2009)088, 089 i 090 respektivno.

3. Ovo mišljenje je usvojeno na 79. plenarnoj sesiji Venecijanske komisije (Venecija, 12-13. jun 2009.) u prisustvu ministarke pravde Republike Srbije gđe Snežane Malović.

POZADINA

4. Venecijanska komisija je usvojila dva mišljenja vezana za Srbiju tokom svog 74. plenarnog zasedanja (14-15. marta 2008.): jedno o nacrtu Zakona o Visokom savetu pravosuđa (nacrt Zakona o Visokom savetu sudstva CDL(2008)013 i Mišljenje CDL-AD(2008)006), i jedno o nacrtima zakona o sudijama i organizaciji sudova (nacrt Zakona o sudijama CDL(2008)014 i Mišljenje CDL-AD(2008)007). U ovim mišljenjima, Komisija je izrazila zabrinutost da Ustav Srbije ne podupire dovoljno sudijsku nezavisnost, te da postoji rizik od politizacije sudstva putem izbora sudija i Visokog saveta pravosuđa od strane Narodne skupštine. Smatra se da su nacrti zakona, uopšte uzev, u skladu sa evropskim standardima, ali postoji jedan broj odredbi koje slabe sudsku nezavisnost na koje je Venecijanska komisija ukazala.

5. Na dan 21. februara 2008., izvestioci g. Pjer Kornu, g. Džejms Hamilton, g. Žan-Žak Hajnc, i g. Gvido Nepi Modona, u pratnji gđe Tanje Gervien i gđe Ane Rusu iz Sekretarijata, posetili su Beograd, gde su sreli sa predstavnicima Ministarstva pravde, radne grupe za izradu nacrtu zakona vezanih za organizaciju pravosuđa i Društva sudija Srbije.

6. Tokom ovog sastanka, izvestioci su izrazili svoju zabrinutost da bi predložena procedura u pogledu reizbora zatečenih sudija mogla ostaviti otvorenom mogućnost za uklanjanje sudija sa položaja koji nisu krivi za bilo kakvo rđavo postupanje. Radna grupa za izradu nacrtu je objasnila, međutim, da postoji problem u pogledu korupcije u koju su umešane neke sudije koja su bile postavljene na svoju funkciju za vreme prethodnog režima. Izvestioci su, uprkos tome, smatrali da su predložili izneti u tom trenutku predstavljali nesrazmernu reakciju na taj problem, te da zatečene sudije ne bi trebalo razrešiti osim ukoliko se ne dokaže da nisu valjano postupali ili da nisu dovoljno kompetentni za funkciju sudije.
-CDL-AD(2009)023

7. U nacrtu Zakona o sudijama u tom trenutku nije bilo garancije da će zatečene sudije protiv kojih nisu izneti navodi o nekompetentnosti ili rđavom postupanju biti ponovno izabrane. Takođe je nacrt sadržao odredbu da se Narodnoj skupštini predlože dva kandidata za svako mesto.

8. U Zakonu o sudijama, kakav je usvojen 22. decembra 2008., se kaže da Narodna skupština bira na

prvu sudijsku funkciju jednog od kandidata koje predlaže Visoki savet pravosuđa (član 51) i da jedan ili više kandidata mogu biti predloženi za svako upražnjeno mesto (član 50). Stalne sudije bira Visoki savet pravosuđa (član 52).

9. U ovom zakonu se takođe pominju kriterijumi i merila za izbor sudija i predsednika sudova (u daljem tekstu: „nacrt kriterijuma za sudije“) u članu 45, stav 6, čiji je nacrt izradila radna grupa Ministarstva pravde, a koji su predmet razmatranja u ovom Mišljenju (CDL(2009)091).

OPŠTE OPASKE

10. U više međunarodnih instrumenata je vrednovanje učinka sudija prepoznato kao korisna vežba, i to se uglavnom čini tako što se vrednuje karijera jednog sudije. Međutim, treba primetiti da evropski pravosudni sistemi, uopšte uzev, ne smatraju „individualno vrednovanje“ ni najmanje nužnim.

11. Zemlje koje se nisu odlučile za individualno vrednovanje sudija (poput Danske, Engleske i Velsa, Finske, Irske, Holandije, Švedske i, u izvesnoj meri, Španije) su, umesto toga, razvile vrednovanje opšteg učinka pravosudnog postupka.

12. Pored toga, u većini država članica, kriterijumi za izbor ili unapređenje sudija su utvrđeni zakonima i propisima. Jedini prećutni ili eksplicitni izuzeci od ovoga su oni pravosudni sistemi gde diskreciono ovlašćenje za izbor postoji u vidu izbora od strane naroda (zakonodavna grana vlasti) ili nezavisnog tela, uključujući pravosudno telo, koje ponekad može imati političke karakteristike.

13. U preporuci br. R(94)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija se iznosi sledeće: „Sve odluke koje se tiču profesionalne karijere sudija bi trebalo da budu zasnovane na objektivnim kriterijumima, a izbor i karijera sudija bi trebalo da bude zasnovana na zaslugama imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost“.

14. U Evropskoj povelji o statutu za sudije se kaže sledeće: „Pravila statuta koja se odnose na izbor i angažovanje sudija od strane nezavisnog tela ili panela utvrđuju izbor kandidata po osnovu njihove sposobnosti da slobodno i nepristrasno procene pravna pitanja koja će im biti prosleđena, te da primene zakon na njih uz poštovanje individualnog digniteta“.

15. Stoga se glavne evropske norme i merila mogu izneti na sledeći način:
- postupci koji pružaju garancije nepristrasnosti pred nezavisnom institucijom zaduženom da obezbedi da kandidati (uključujući one za predsednike sudova) ispunjavaju uslove predočene primenjivim zakonima;
- odluke utemeljene na objektivnim kriterijumima, a koji se tiču sledećeg:
- zasluge, uzimajući u obzir kvalifikacije,
-integritet,
-kompetentnost i prilježnost,
-efikasnost

NACRT KRITERIJUMA I MERILA ZA IZBOR SUDIJA I PREDSEDNIKA SUDOVA

16. Nacrt kriterijuma za sudije ima za svrhu da utvrdi objektivne kriterijume za angažovanje i imenovanje sudija. Sam izbor sudija, međutim, i dalje utvrđuje Ustav i zakoni koje je ranije procenjivala Venecijanska komisija.
Stavovi 1-2

17. U stavu 1 se iznose opšte definicije u kojima se naznačava da su uslovi za funkciju sudije (i predsednika suda) „stručnost“, „osposobljenost“ i „dostojnost“ (stav 1/1), što će verovatno takođe uključiti gornju starosnu granicu, nacionalnost, zdravstveno stanje, itd. Takođe se pominju obrazovni stepeni koji su potrebni kao i radno iskustvo. Vredi primetiti da postoji uslov o položenom pravosudnom ispitu, ali da taj uslov menja klasifikacioni ispit nakon inicijalne profesionalne obuke unutar okvira specifične obuke za sudije.

18. „Stručnost“ podrazumeva teorijsko i praktično znanje neophodno da bi se vršila sudijska funkcija (stav 1/2). „Osposobljenost“ podrazumeva veštine koje omogućavaju efikasnu primenu pravnih znanja u radu sudije (stav 1/3). „Dostojnost“ podrazumeva moralne osobine koje sudija treba da poseduje i ponašanje u skladu sa tim osobinama (stav 1/4).

19. U stavu 2 se iznosi opseg kriterijuma koji se tiču (1) prvog izbora sudije sa trogodišnjim mandatom, (2) izbora na stalnu funkciju sudija koji su imenovani ranije, (3) izbora sudija na stalnu funkciju po isteku trogodišnjeg mandata, (4) unapređenja sudija iz jednog suda u sledeći viši sud, i (5) izbor predsednika suda.

I. Prvi izbor sudija sa trogodišnjim mandatom

20. U ovom delu se bavimo sudijama koji su prvi put izabrani, što se čini poput ekvivalenta probnom periodu.

1. Stručnost

Stav 4

21. U ovom stavu se definišu, veoma detaljno, kriterijumi za vrednovanje teorijskog i praktičnog znanja kandidata. U podstavovima 1 do 5 se iznose različiti kriterijumi za vrednovanje sudija, a što se tiče prvog izbora sudija sa trogodišnjim mandatom, teorijsko znanje se procenjuje na osnovu prosečne ocene tokom studiranja, pri čemu se uzima u obzir dužina i uslovi studiranja, i objavljeni naučni i stručni radovi. Praktično znanje će se procenjivati na osnovu iskustva stečenog nakon polaganja pravosudnog ispita. Stav 4/5, podstav 5 „druge okolnosti koje utiču na nivo znanja potreban za obavljanje sudske funkcije“ je isuviše neodređen i ostavlja prostora za subjektivno tumačenje, te ga stoga treba ponovno razmotriti.

22. Nacrt kriterijuma ne naznačava kakvu težinu treba pripisati različitim elementima za vrednovanje sudija. Na primer, nije jasno kakva težina (broj poena) se pripisuje naučnom radu nasuprot stručnom radu.

23. Stav 4/2 bi trebalo pojasniti, međutim, možda je u pitanju prevod. Na šta se misli kad se kaže „praktično znanje kandidata ocenjuje se... prema stanju posle položenog pravosudnog ispita“?

24. U stavu 4/3 bi trebalo pomenuti ko je zadužen za sprovođenje procene učinka sudijskih pomoćnika.

25. U stavu 4/4 se kaže da će se kandidati ocenjivati na osnovu izveštaja organa, organizacije, advokatskih komora i principala kod kojih su radili. Na primer, stručnost osobe koja je sudijski pomoćnik će se proceniti na osnovu učinka na toj funkciji, uzimajući u obzir mišljenja sudija kod kojih je ta osoba imala praktičnu obuku. Međutim, nijedan objektivni kriterijum nije definisan, a to bi trebalo ispraviti.

Stav 5

26. Ovaj stav se bavi sudijama za prekršaje koji se jave na oglas za prekršajne sudove istog stepena. Čini se da se u nacrtu pravi distinkcija između teorijskog znanja (stav 5/2, podstavovi 1 do 7) i praktičnog znanja. Što se tiče prakse, mora se uzeti u obzir rad sudije za prekršaje na prethodnoj funkciji u njegovoj profesiji. U pogledu teorijskog kompetencija, mogu se ponoviti komentari izneti gore, pod stavom 4, u vezi sa nedostatkom referenci: kakva se težina pripisuje, respektivno, objavljenim stručnim radovima, učešću na obukama, dužini studiranja? Dobrodošle bi bila dodatna pojašnjenja, inače bi moglo doći do veoma subjektivnog vrednovanja.

27. Elementi izneti u stavu 5/3 se odnose na efikasnost sudije za prekršaje. Međutim, u nacrtu se ne objašnjava kako će se rad sudije uzeti u obzir. Na primer, kako se procenjuje kvalitet i kvantitet, i kako se teškoće predmeta uzimaju u obzir ako nema jasne definicije kako bi to trebalo da se odvija? Ko će biti odgovoran za procenjivanje koji je predmet složeniji od nekog drugog predmeta? Teško je zamisliti da će Visoki savet pravosuđa sistematično tražiti da dobija sve predmete kojim se bavio određeni sudija. Stoga je važno identifikovati telo koje će imati nadležnost da sprovodi ovu selekciju i vrednovanje.

2. Osposobljenost

Stav 6

28. U ovom stavu se definiše kriterijum osposobljenosti veoma detaljno. Međutim, nedostaje u ovom nacrtu vrednosna skala kojom bi se obuhvatili različiti kriterijumi. Na primer, u stavu 6/1, mada je definicija osposobljenosti jasno ustanovljena, način na koji to treba proceniti – nije.

29. U stavu 6/2, spisak iznetih uslova je jasan, ali nije jasno ko će definisati sposobnost analitičkog i sintetičkog mišljenja, samokontrolu i kulturu ophođenja – i po kojoj osnovi.

Stav 7

30. Kriterijumi koji su izvesnoj meri izneti detaljno se odnose na moralne osobine koje su nužne kod sudije. Oni podrazumevaju poštenje, savesnost, pravičnost, dostojanstvenost, istrajnost i uzornost. Pod ovim poslednjim se podrazumeva uzdržavanje od svakog postupka koji je nedoličan ili ostavlja takav utisak; uzdržavanje od svakog postupka koji izaziva podozrenje, podstiče sumnju, slabi pouzdanje ili na drugi način narušava poverenje u sud; uzdržavanje od govora mržnje, nepristojnog ili nabusitog držanja, neuljudnog ophođenja, ispoljavanja naklonosti ili netrpeljivosti, vulgarnog izražavanja, nepristojnog odevanja i svakog drugog nepriličnog postupanja.

31. Ovi faktori će se procenjivati na osnovu rezultata intervjua, i drugih metoda poput sprovođenja testova i drugih psiho-socijalnih tehnika. Oni se takođe mogu procenjivati na osnovu pribavljanja

mišljenja osoba sa kojima su kandidati radili, poput sudija ili članova komore. Moglo bi biti veoma teško napraviti ovakvu procenu u praksi.

Stav 8

32. U ovom stavu se opisuje moralno ponašanje koje se očekuje u sudu od sudije za prekršaje, ali se, međutim, ne nudi bilo kakvo objašnjenje o tome kako će se ove osobine procenjivati.

II. Izbor na stalnu funkciju zatečenih sudija

Stav 9

33. Zabrinutost Venecijanske komisije da bi se moglo desiti da se zatečene sudije, koje nisu krive ni za kakvo rđavo postupanje, ne izaberu ponovno na funkciju se delimično otklanja u nacrtu kriterijuma o sudijama. U odredbama stava 9 se iznosi pretpostavka da zatečene sudije, koje se prijavljuju za funkciju u sudu iste vrste ili istog stepena, ispunjavaju kriterijume i merila pomenute u nacrtu kriterijuma o sudijama.

34. U nacrtu se, ipak, iznosi jedan broj izuzetaka od ove pretpostavke, ukoliko postoje razlozi za sumnju da je to tako zato što kandidat nije pokazao da je stručan, osposobljen i dostojan za vršenje sudijske funkcije (stav 9/2).

35. Autori nacrtu su uspeali da uvedu kriterijume koji su objektivni i proverljivi, na primer, kvantitativne procene (broj ukinutih odluka znatno iznad proseka suda u kome kandidat radi (stav 9/3), manji broj završenih predmeta od predviđene orijentacione norme (stav 9/4)), i tako dalje.

36. Međutim, ovom pitanju treba pristupiti veoma obazrivo. Ne mora nužno biti da sudija nije postupao stručno i profesionalno ako mu je u nekoliko navrata ukinuta odluka. Međutim, razumno je da se stručnost sudije koji je imao prekomeran broj ukinutih odluka dovode u pitanje. Ipak, bilo kakvu konačnu odluku treba zapravo doneti na osnovu procene datih predmeta, a ne na osnovu prostog prebrojavanja predmeta u kojima je odluka ukinuta.

37. Pored toga, može se napraviti distinkcija između odluka donetih na osnovu očiglednih grešaka, koje bi svaki pravnik razumne stručnosti bio u stanju da izbegne i

-CDL-AD(2009)023

odluke gde za zaključak do koga se došlo ima savršenih argumenata, ali je ipak ta odluka ukinuta od strane višeg suda.

38. U pogledu broja predmeta datog sudije, gde je on/ona završio-la manje predmeta od predviđene orijentacione norme ili ako se zastarevanje krivičnog postupka može pripisati očiglednom propustu tog sudije, ovo su pitanja koja treba razmotriti. Važno je, još jednom, da se ti predmeti procene. Ne može se isključiti mogućnost da se nekim sudijama dodeljuju teži predmeti nego što je to slučaj sa drugima usled čega se čini da je njihov broj predmeta manji nego kod njihovih kolega.

39. Stav 9/6 („Smatra se da kandidat nije dostojan sudijske funkcije ako su njegove osobine, njegovi postupci i njegove odluke narušili ugled suda i poverenje u sudsku vlast“) – ovaj kriterijum bi trebalo primeniti samo tamo gde su dokazane konkretne činjenice i gde je osoba u pitanju prošla kroz disciplinsku proceduru, a koja nije obustavljena. Zaista bi bilo neobično da se takve činjenice ne uzmu u obzir, a da se obelodane mesecima/godinama kasnije kako bi se iskoristile za razrešenje sudije. Štaviše, biće teško proceniti kriterijume u ovom podstavu u smislu da je ugled suda i poverenje u sudsku vlast teško utvrditi objektivno.

40. S obzirom na izuzetnu prirodu procedure reizbora, svakog zatečenog sudiju sa stalnom funkcijom (bilo da se prijavljuje ili ne za reizbor) bi trebalo razrešiti jedino putem razložne odluke, protiv koje se može podneti žalba sudu. Čini se da član 56 (o tome kada se sudija smatra neizabranim) i član 67 (o žalbi Ustavnom sudu protiv razrešenja) Zakona o sudijama nisu primenjivi u ovom slučaju. U meri u kojoj je reizbor sudije jedan pojedinačan akt, žalba pred Ustavnim sudom bi trebalo, međutim, da bude otvorena prema članu 82 Zakona o ustavnom sudu. Pored toga, treba obezbediti da ova žalba bude pravosnažna, što bi omogućilo Ustavnom sudu da se bavi činjenicama u svakom predmetu.

Stav 10

41. U ovom stavu se iznose jasni kvantitativni kriterijumi i jasno se ukazuje na način na koji će podaci biti pribavljani i od koga će biti pribavljani (stav 10/3).

42. Štaviše, puko prebrojavanje predmeta ne bi trebalo da se koristi na takav način da se vrši pritisak na sudiju da donosi odluke bez valjanog razmatranja predmeta. Na primer, u nekom regionu može biti veći broj predmeta zbog činjenice da se u toj oblasti nalazi preterano prilježni advokat koji se sistematski žali

svaki put kad njegov/njen klijent izgubi – što bi moglo iskriviti merilo u pogledu broja predmeta sudije u korist tog regiona. Međutim, čini se razumnim da bi ovi kriterijumi trebalo da se koriste kao sredstvo za identifikaciju mogućih problema, pod uslovom da se valjana procena tada izvrši, a da se ne to ne tretira kao puka vežba s brojkama.

III. Izbor na stalnu funkciju po isteku trogodišnjeg mandata Stav 11

43. Izbor na stalnu funkciju po isteku trogodišnjeg mandata se vrši po osnovu ocena dobijenih tokom tog trogodišnjeg mandata. U stavu 11 se poseban uslov postavlja na kraju trogodišnjeg mandata, što deluje poput probnog perioda.

44. Sistem ocenjivanja je trostepeni gde su ocene – „ne zadovoljava“, „uspešno obavlja sudijsku funkciju“, i „izuzetno obavlja sudijsku funkciju“. Prema stavu 11/1, tokom ovog trogodišnjeg

perioda, sudija mora dobiti ocenu „izuzetno obavlja sudijsku funkciju“ da bi nužno bio izabran. Sudija sa ocenom „ne zadovoljava“ za svaku godinu svog mandata se ne može izabrati na stalnu funkciju.

45. Čini se da je uslov iz stava 11/1 očigledno preteran, jer je nerazumno zahtevati od novoizabranog sudije, koji tek započinje svoju karijeru, da odmah pokaže izuzetan učinak. Iz tog razloga, čini se da je prikladno u stavu 11/3 uneti da sudija može biti biran na stalnu funkciju ako je ocenjen sa bilo kojom od dve bolje ocene za svaku godinu svog mandata, ili ako su se njegove/njene ocene popravljale tokom svake godine mandata. Ako bi se primenjivao samo stav 11/1, verovatno će samo veoma mali broj kandidata ispuniti uslove iznete u ovom nacrtu.

46. Trostepeni sistem ocenjivanja ima prednost što je jednostavan i lako razumljiv. Čini se da proceduru ocenjivanja sprovodi Visoki savet pravosuđa na osnovu podataka pribavljenih od sednice svih sudija neposredno viših sudova, predsednika u kome je zatečeni sudija vršio funkciju, nadzornih odbora, Velikog personalnog veća u Vrhovnom sudu Srbije i organa ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa. Na osnovu informacija koje su dostavljene Venecijanskoj komisiji, nije moguće utvrditi kako se sastavlja ovaj materijal. Međutim, veoma je važno da procena statističkog materijala ne postane puka vežba prebrojavanja, pri čemu se ne uzimaju u obzir razni elementi koji su pomenuti gore.

IV. Napredovanje Stav 12

47. Ovaj stav se bavi svim vrstama napredovanja, uključujući izbor sudije u sud višeg stepena. U nacrtu kriterijuma o sudijama stoji da izvesna pitanja „presudno utiču“ na izbor u napredovanju (stav 12/2). Ona obuhvataju procenat ispunjenosti orijentacione norme, broj, vrstu i složenost predmeta, vreme izrade odluka i broj preinačenih odluka (stav 10/1). Mada je prihvatljivo koristiti takve formule kao osnovu za sprovođenje preliminarne procene o radu i efikasnosti datog sudije, njih ne bi trebalo primenjivati mehanički.

48. U stavu 12/3 se navodi 13 elemenata koji se mogu uzeti u obzir pored onih navedenih u stavu 10/1, a to podrazumeva: objavljene naučne i stručne radove, dodatna naučna i stručna zvanja, postupanje u izuzetno teškim i složenim predmetima, priznanja strukovnih organizacija, učešće u obukama, poznavanje i primena međunarodnih standarda i pravila, članstvo u organima upravljanja strukovnih udruženja, učešće u različitim radnim grupama, poznavanje rada na računaru i stranih jezika, i izuzetno zalaganje u poboljšanju organizacije rada suda. Čini se da su ovi kriterijumi prikladni kada se uzimaju u obzir za napredovanje.

49. Međutim, opet, koja se težina pripisuje ovim različitim elementima? Da li je važnije imati objavljene naučne i stručne radove nego pohađati kurs stranog jezika? Da li je participacija (čak i pasivna) u različitim organizacijama ili udruženjima više ili manje važna od poznavanja međunarodnih standarda i pravila? Ko definiše – i po kom osnovu – šta je to „izuzetno težak i složen predmet“?

V. Izbor predsednika suda

Stav 13 -CDL-AD(2009)023

50. U stavu 13/2 se kaže da predsednik suda, pored stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za vršenje sudijske funkcije, moraju takođe posedovati sposobnost za rukovođenje i organizaciju poslova u sudu. To obuhvata (stav 13/3) sposobnost organizovanja rada u kolektivu, poznavanje poslova sudske uprave, poštovanje i autoritet koji kandidat uživa među sudijama suda u kome obavlja sudijsku funkciju, veštinu upravljanja ljudskim i tehničkim resursima, veštine komunikacije, sposobnost za saradnju sa drugim institucijama i organima, sposobnost rešavanja organizacionih problema i uspešnog prevazilaženja

kriznih situacija, delotvoran izbor saradnika i službenika u sudu, unapređivanje rada suda i uvođenje inovacija u radu, dostojanstvo u predstavljanju suda i zalaganje za očuvanje ugleda suda i sudija u javnosti. Čini se da su svi ovi kriterijumi prikladni kada se bira predsednik suda. Takođe treba pozdraviti to što su svi ovi uslovi izneti u normativnom tekstu, što nije uopšte slučaj u svim državama članicama.

51. Pri proceni ovih pitanja, treba uzeti u obzir rezultate (stav13/4) rada suda u kojem je kandidat vršio rukovodeću funkciju, dužina sudijskog staža i staža na rukovodećoj funkciji, mišljenje sednice svih sudija suda iz koga potiče kandidat, a pre predlaganja kandidata za predsednika suda - mišljenje sednice sudija suda u kome kandidat vrši sudijsku funkciju, sednice svih sudija suda za koji se predlaže predsednik, kao i sednice svih sudija neposredno višeg suda. Kad je među kandidatima raniji predsednik, uzima se u obzir i ocena o vrednovanju njegovog prethodnog mandata. Ovi kriterijumi deluju prikladno.

52. Ipak, opet se postavlja pitanje načina na koji se ovi kriterijumi procenjuju. To je utoliko važnije jer, po definiciji, osoba koja je prvi put kandidat za predsednika suda nije imala prilike da iskaže svoje veštine rukovođenja. To znači da se kriterijumi čine subjektivnim: da li kandidat poseduje potrebne veštine, uzimajući u obzir da on/ona nije imao-la prilike da iskaže pomenute veštine? To bi se moglo ponovno razmotriti.

53. Mada je cilj stava 13/4 da definiše merila, to neće promeniti činjenicu da kandidat bez ranijeg iskustva neće moći da iskaže svoje veštine.

VI. Izvori podataka, tabelle, upitnici i način pribavljanja podataka Stav 14

54. U ovom stavu se iznose karakter i način na koji se podaci pribavljaju, i kaže se da Visoki savet sudstva procenjuje statističke podatke koji se odnose na aktivnost sudija i predsednika sudova.

55. Štaviše, Visoki savet sudstva ima ovlašćenje da pribavi relevantne informacije korišćenjem upitnika, koji će mu omogućiti da donese objektivne odluke.

Predlozi za izmene koje je podnelo Odeljenje za normativne poslove i međunarodnu saradnju Ministarstva pravde

56. Odeljenje za normativne poslove i međunarodnu saradnju Ministarstva pravde je iznelo dva predloga za izmenu ovog nacrtu: (1) da se doda kategorija zatečenih sudija – lica koja su ranije bila sudije, ali su prestala da vrše sudijsku funkciju; (2) da pretpostavka da zatečeni sudija koji se prijavljuje za izbor ispunjava kriterijume i merila narušava princip jednakosti.

57. Venecijanska komisija bi želela da podvuče značaj očuvanja pretpostavke da zatečeni sudija ispunjava kriterijume, jer bi se inače pojavila mogućnost da zatečeni sudija koji je stručan, a koji nije učinio ništa neprikladno bude razrešen ili neizabran prosto zbog toga što postoji stručniji kandidat – to nije kompatibilno sa principom nezavisnosti sudstva.

ZAKLJUČAK

58. Venecijanska komisija pozdravlja ovaj nacrt kriterijuma o sudijama, a njenim primedbama u pogledu procedure reizbora zatečenih sudija, koji nisu okrivljeni za rđavo postupanje, ovi kriterijumi su se delimično bavili. Pretpostavka u ovom nacrtu da zatečene sudije ispunjavaju kriterijume je ohrabrujuća. Međutim, ova pretpostavka se može preinačiti, i u tom pogledu se mora postupati s velikom obazrivošću.

59. Kao takav, nacrt kriterijuma je u skladu sa evropskim standardima (preporuke Saveta Evrope i dobre prakse identifikovane u državama članicama) i napredan je jer definiše precizan okvir za veštine koje se traže od različitih kategorija sudija. Međutim, iskazana je rezervisanost u pogledu načina na koji će različite veštine biti procenjivane i uravnotežavane jedna prema drugoj.

60. Ova rezervisanost se posebno odnosi na sledeće odredbe:

Stav 4/2 bi trebalo pojasniti: Na šta se misli kad se kaže „praktično znanje kandidata ocenjuje se... prema stanju posle položenog pravosudnog ispita“?

U stavu 4/3 bi trebalo pomenuti ko je zadužen za sprovođenje procene učinka sudijskih pomoćnika.

U stav 4/4 treba uneti objektivne kriterijume u pogledu procene kandidata zasnovane na izveštajima.

Stav 4/5, podstav 5, u vezi sa stručnošću sudija je isuviše neodređen i ostavlja prostora za subjektivno tumačenje, te ga stoga treba ponovno razmotriti. Štaviše, treba naznačiti kakvu težinu treba pripisati različitim elementima za vrednovanje sudija.

U stavu 5/3 treba razjasniti kako će se rad sudija za prekršaje uzeti u obzir radi procene njihove efikasnosti. Takođe, treba identifikovati telo, a koje nije Visoki savet pravosuđa, koje bi trebalo da ima ovlašćenje da sprovodi izbor i procenu prema ovom stavu.

U stavu 6 o stručnosti nedostaje vrednosna skala kako bi se uzeli u obzir svi različiti kriterijumi.

U stavu 6/2 se jasno definiše spisak uslova, ali bi takođe trebalo naznačiti ko će definisati ove uslove i po

kom osnovu.

Biće teško proceniti kriterijume iznete u stavu 7 u praksi. Isto se odnosi na stav 8 (nastavak o dostojnosti).

Stav 9, koji sadrži pretpostavku da zatečene sudije ispunjavaju kriterijume i merila pomenuta u ovom nacrtu, takođe omogućava izuzetke za preinačavanje ove pretpostavke. Ovom pitanju treba pristupiti s velikom obazrivošću jer će biti teško procenjivati ove kriterijume u praksi. Takođe, svakog zatečenog sudiju sa stalnom funkcijom (bilo da se prijavljuje ili ne za reizbor) bi trebalo razrešiti jedino putem razložne odluke, protiv koje se može podneti žalba sudu. Komisija je obavještena da ove sudije imaju pravo na žalbu Ustavnom sudu u skladu sa postojećim zakonom.

U stavu 10 se daju kriterijumi po osnovu kojih se razlozi za sumnju u stručnost i osposobljenost kandidata mogu izneti. Važno je da se valjana procena sprovede, a da se ovi kriterijumi ne tretiraju kao puka vežba s brojkama.

Čini se da su uslovi dati u stavu 11/1 o izboru na stalnu sudijsku funkciju po isteku trogodišnjeg mandata preterani jer je nerazumno tražiti od novoizabranog sudije da odmah ostvari izuzetan učinak – pogotovo ako on/ona tek započinje svoju karijeru.

Formule koje su upotrebljene u stavu 12 o napredovanju su prihvatljive kao osnova za sprovođenje preliminarnih procena rada i efikasnosti sudije, ali ih ne bi trebalo primenjivati mehanički.

- CDL-AD(2009)023

61. Venecijanskoj komisiji se čini da je vremenski okvir unutar koga treba sprovesti proceduru reizbora isuviše kratak: 1. decembar 2009., kao što je to propisano u članu 100 Zakona u sudijama.

62. Venecijanska komisija ostaje na raspolaganju srpskim vlastima za bilo kakvu dodatnu pomoć po ovom pitanju.

CDL-AD(2008)006, stav 74; CDL-AD(2008)007, stav 122.

CDL-AD(2008)006, stavovi 17, 76; CDL-AD(2008)007, stavovi 49, 52, 82, 112, 114, 120, 124, 128.

Društvo sudija Srbije (DSS) osporava jedan broj odredbi u novom Zakonu o Visokom savetu sudstva (VSS) i trenutno očekuje odluku Ustavnog suda Srbije po ovom pitanju. Štaviše, čini se da rezultati glasanja za prvi sastav Visokog saveta sudstva (30. mart 2009.) ukazuju na probleme na koje je već ukazala Venecijanska komisija u svojim ranijim mišljenjima u pogledu Ustava Srbije u kome se određuje da sve članove VSS-a neposredno ili posredno bira Narodna skupština.

Kriterijumi se takođe pominju u članu 59, stav 1, Zakona o Visokom savetu pravosuđa.

Osnovni principi Ujedinjenih nacija o nezavisnosti sudstva (1985.), Preporuka br. R (94) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope državam članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, Evropska povelja o Statutu za sudije (jul 1998.), Preporuka Rec(2000)19 Komiteta ministara Saveta Evrope.