

# ANEKS 1 Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Evropi, južnom Kavkazu i centralnoj Aziji



Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava      Max Planck Minerva Research Group  
on Judicial Independence

## KIJEVSKE PREPORUKE O NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA U ISTOČNOJ EVROPI, JUŽNOM KAVKAZU I CENTRALNOJ AZIJI

*Napomena: Ovaj dokument je izvorno objavio Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava u augustu 2010. godine, pod nazivom "Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Evropi, južnom Kavkazu i centralnoj Aziji" ("Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia"). Ovaj neslužbeni prevod pripremila je Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini.*

- Sudska uprava, odabir sudija i odgovornost -

U Kijevu, 23-25 juna 2010. godine

Nezavisnost pravosuđa je neophodan element prava na zakonitost postupanja, vladavine prava i demokratije. U nastojanju da se pruži podrška državama istočne Evrope, južnog Kavkaza i centralne Azije u jačanju nezavisnosti pravosuđa u skladu sa ovim principima, Ured za demokratske institucije i ljudska prava OSCE-a (ODIHR), zajedno sa Max Planck Institutom za komparativno javno pravo i međunarodno pravo (MPI), organizirao je regionalni sastanak eksperata o nezavisnosti pravosuđa, u Kijevu. Na sastanku je učestvovalo oko 40 nezavisnih eksperata, među kojima su bili i ugledni stručnjaci i praktičari iz 19 zemalja članica OSCE-a, i iz Vijeća Evrope, te Venecijanske komisije.

Nakon sveobuhvatnog istraživanja pravnih sistema i praksi u vezi sa nezavisnosti pravosuđa, ODIHR i MPI su odabrali tri teme koje su od naročitog značaja za nezavisnost pravosuđa: (1) sudska uprava sa fokusom na sudska vijeća, sudska samoupravna tijela i uloga predsjednika suda; (2) odabir sudija – kriteriji i procedure; i (3) odgovornost sudija i nezavisnost suda u donošenju presuda. Sastanak je završen usvajanjem niza zaključaka (u prilogu: „Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa u zemljama istočne Evrope, južnog Kavkaza i centralne Azije“). Cilj ovih Preporuka je dalje jačanje nezavisnosti sudstva u regiji unutar tri odabrane tematske oblasti.

Zemlje učesnice se pozivaju da razmotre ideje sadržane u Kijevskim preporukama, identificiraju područja u kojima njihova praksa već odgovara onome što se preporučuje, te razmijene relevantne informacije sa ODIHR-om. ODIHR će shodno tome omogućiti razmjenu stručnog mišljenja i pružiti tehničku pomoć zemljama učesnicama koje pokažu interes za dalje jačanje nezavisnosti pravosuđa, primjenjujući mjere sadržane u Kijevskim preporukama.

## **Prvi dio – Sudska uprava**

1. Upravljanje sudovima i pravosuđem će poboljšati nezavisno i nepristrasno presuđivanje u skladu sa pravom na zakonito postupanje i vladavinom prava. Sudska uprava se nikada ne smije koristiti kako bi se izvršio uticaj na donošenje odluka u pravosuđu. Proces sudske uprave mora biti transparentan.

### Sudska vijeća , kvalifikacione komisije i samoupravna tijela

#### *Raspodjela nadležnosti u sudskoj upravi*

2. Sudska vijeća su tijela kojima su povjereni konkretni zadaci sudske uprave i koja imaju nezavisnu nadležnost kako bi nezavisnost sudstva bila zagarantovana. Da bi se izbjegla prevelika koncentracija moći u jednom sudskom tijelu i percepcija korporatizma, preporučuje se razlikovanje i razdvajanje nadležnosti, kao što su: odabir, (*vidjeti paragrafe 3-4, 8.*), unapređenja i obuka sudija, disciplinska pitanja (*vidjeti paragrafe 5, 9, 14, 25-26*), profesionalna evaluacija (*vidjeti paragrafe 27-28*), i budžet (*vidjeti paragraf 6*). Dobro rješenje je uspostavljanje različitih nezavisnih tijela koja će biti nadležna za određene dijelove sudske uprave i koja neće biti pod kontrolom jedne institucije ili organa vlasti. Sastav ovih tijela bi trebao odražavati njihove konkretne zadatke. Njihov rad treba biti regulisan zakonskim propisima, a ne izvršnim uredbama.

#### *Odabir sudija*

3. Ukoliko ne postoji neko drugo nezavisno tijelo kojemu je ovaj zadatak povjeren, trebalo bi osnovati posebnu stručnu komisiju za održavanje pismenih i usmenih ispita u procesu odabira sudija (*vidjeti također paragraf 8*). U tom slučaju nadležnost Sudskog vijeća bi trebala biti ograničena na to da potvrdi ispravnost procedure i da imenuje kandidate koje komisija odabere ili da ih preporuči organima vlasti koji vrše imenovanje. (*Vezano za proces zapošljavanja vidjeti paragrafe 21-23.*)

4. Inače, Sudska vijeća, Kvalifikacione komisije ili Kvalifikacioni kolegiji mogu biti direktno odgovorni za izbor i obuku sudija. U tom slučaju, nužno je da ta tijela nisu pod kontrolom izvršne vlasti i da funkcioniraju nezavisno od regionalnih vlada (*u vezi sa sastavom ovih tijela, vidjeti i paragraf 8*).

#### *Disciplinska pitanja*

5. Kako bi se izbjegli navodi korporatizma i garantirala pravedna disciplinska procedura, Sudska

vijeća ne smiju biti nadležna i za a) zaprimanje pritužbi i sprovođenje disciplinskih istraga, i za b) rješavanje predmeta i donošenje odluka o disciplinskim mjerama. Disciplinske odluke moraju podlijegati kontroli od strane nadležnog suda (*vidjeti i paragrafe 9, 14, 25-26*).

#### *Savjet u vezi sa budžetom*

6. Ne dovodeći u pitanje postojeće odgovornosti vlade za predlaganje sudskog budžeta i parlamenta za usvajanje budžeta, bilo bi poželjno da tijelo koje predstavlja interese sudstva, kao što je Sudsko vijeće, prezentira vladi budžetske potrebe pravosudnog sistema kako bi olakšalo donošenje utemeljene odluke. To tijelo bi također trebao saslušati parlament za vrijeme razmatranja budžeta. Sudska vijeća mogu također imati ulogu u raspodjeli budžeta unutar sudstva.

#### *Sastav Sudskih vijeća*

7. Tamo gdje je uspostavljeno Sudsko vijeće, članove-sudije će birati njihove kolege i predstavljat će svo sudstvo, uključujući sudije sa provstepenih sudova. U Sudskim vijećima ne smiju prevladavati sudije drugostepenih sudova. Kada predsjednik suda bude imenovan za člana Vijeća, on/a mora dati ostavku na mjesto predsjednika suda. Osim većeg broja sudija, Sudsko vijeće bi se trebalo sastojati i od profesora prava i, po mogućnosti, člana advokatske komore, kako bi se promovirala veća uključenost i transparentnost. Tužiocima trebaju biti izostavljeni tamo gdje oni ne pripadaju istom pravosudnom tijelu kao i sudije. Drugim predstavnicima agencija za sprovedbu zakona bi se također trebalo onemogućiti učestće. Ni predsjednik države ni ministar pravde ne bi trebali predsjedavati Vijećem. Predsjednik Sudskog vijeća bi trebao biti izabran većinom glasova članova Vijeća. Radom Sudskog vijeća ne smiju dominirati predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti.

#### *Članstvo u tijelima koja odlučuju o izboru sudija*

8. Članove posebnih komisija za izbor sudija (*vidjeti paragraf 3*) bi trebalo imenovati Sudsko vijeće iz redova pravnika, uključujući sudstvo. Kada su Sudsko vijeće, Kvalifikaciona komisija ili Kvalifikacioni kolegij direktno odgovorni za odabir sudija (*vidjeti paragraf 4*), članovi bi trebali biti imenovani na određeno vrijeme. Osim većeg broja sudija, u ovo tijelo za odabir poželjno je uključiti i druge profesionalne grupe (profesore prava, advokate), a oni bi trebali biti izabrani u skladu sa relevantnom pravnom praksom. Njihov sastav mora osigurati da politička uvjerenja ne prevagnu nad kvalifikacijama kandidata za mjesto sudije (*vidjeti paragraf 21*).

#### *Članstvo u tijelima koja donose odluke u disciplinskim postupcima*

9. Tijela koja su nadležna za vođenje disciplinskih postupaka i donošenje odluka o disciplinskim mjerama (*vidjeti para 5, b*) ne smiju biti sastavljena isključivo od sudija, nego moraju predstavljati presjek, uključujući članove izvan pravne profesije. Za vrijeme svog mandata, članovi Vijeća iz sudstva ne smiju obavljati druge funkcije koje se tiču sudstva, kao što je sudska uprava, određivanje budžeta ili izbor sudija. Tijela koja donose odluke u disciplinskim slučajevima ne smiju biti pod kontrolom izvršne vlasti niti smije biti bilo kakvog političkog uticaja u vezi sa disciplinskim postupcima. Sve vrste kontrole izvršnog dijela vlasti nad Sudskim vijećima ili tijelima kojima su povjerena disciplinska pitanja moraju se izbjegavati. (*Vidjeti i paragrafe 5, 25-26*.)

### *Transparentnost sudske uprave*

10. Sudsko vijeće se mora sastajati redovno kako bi izvršilo svoje zadatke. Pristup javnosti odlučivanju Sudskog vijeća i objavljivanje njihovih odluka mora biti zagarantirano zakonom i praksom.

### *Uloga predsjednika suda*

11. Uloga predsjednika suda treba biti strogo ograničena u sljedećem smislu: oni mogu obavljati sudijsku funkciju koja je ekvivalentna onoj koju vrše drugi članovi suda. Predsjednik suda ne smije se miješati u donošenje presuda drugih sudija i ne smije biti uključen u odabir sudija. Također ne smiju odlučivati o platama (*vidjeti paragraf 13 o bonusima i privilegijama*). Predsjednik suda može imati predstavničku i administrativnu funkciju, uključujući kontrolu nad nesudskim osobljem. Predsjednik suda ne smije zloupotrijebiti svoju nadležnost za raspodjelu sudskih resursa kako bi vršio uticaj na sudije.

### *Raspodjela predmeta*

12. Upravne odluke koje mogu uticati na presudu ne bi trebale biti pod isključivom nadležnošću predsjednika sudova. Primjer toga je raspodjela predmeta, koja bi trebala biti nasumična ili na osnovu jasnih i objektivnih kriterija koje prethodno odredi odbor sudija pojedinog suda. Nakon što ti kriteriji budu usvojeni, ne smije se manipulirati mehanizmom za raspodjelu predmeta.

### *Pojedinačni bonusi i privilegije*

13. Dugoročno govoreći, bonusi i privilegije trebaju biti ukinuti i plate podignute na adekvatan nivo koji zadovoljava potrebe sudija u smislu odgovarajućeg životnog standarda i koje će adekvatno odraziti odgovornost njihove profesije. Dok god bonusi i privilegije postoje, trebali bi se dodjeljivati na osnovu unaprijed utvrđenih kriterija i transparentnog postupka. Predsjednici sudova ne smiju odlučivati o bonusima i privilegijama.

### *Ograničena uloga u disciplinskim postupcima protiv sudija*

14. Predsjednik suda može podnijeti pritužbu tijelu nadležnom za primanje pritužbi i sprovođenje disciplinskih istraga (*vidjeti paragraf 5, a*). Kako bi se osigurala nezavisna i objektivna ocjena pritužbe, predsjednik suda ne bi trebao imati ovlast ni da inicira ni da usvaja disciplinske mjere.

### *Ograničen mandat*

15. Predsjednici sudova bi trebali biti imenovani na ograničen broj godina sa opcijom jednog ponovnog imenovanja. U slučaju da predsjednika suda imenuje izvršna vlast, mandat bi trebao biti kratak, bez mogućnosti ponovnog imenovanja.

### *Trensparentan i nezavisan odabir predsjednika suda*

16. Odabir predsjednika suda treba biti transparentan. Konkurs za mjesto predsjednika suda mora biti objavljen. Sve sudije sa neophodnim iskustvom mogu se prijaviti. Tijelo nadležno za odabir može obaviti razgovor sa kandidatima. Dobra opcija je da sudije određenog suda izaberu predsjednika suda. U slučaju da izvršna vlast imenuje predsjednika suda, savjetodavno tijelo, kao što je Sudsko vijeće ili Kvalifikaciona komisija (*vidjeti paragraf 4*), bi trebalo imati pravo da da preporuku (uzimajući u obzir mišljenja lokalnih sudija) koju izvršno tijelo može odbaciti obrazloženom odlukom. U tom slučaju savjetodavno tijelo može preporučiti drugog kandidata. Nadalje, da bi se zaštitilo od pretjeranog uticaja izvršnih tijela, savjetodavno tijelo treba imati pravo da odbaci veto izvršnog tijela kvalificiranom većinom glasova.

### **Drugi dio – Odabir i obuka sudija**

#### *Različitost pristupa sudijskom zvanju*

17. Pristup sudijskom zvanju trebaju imati ne samo mladi pravnici sa posebnom obukom nego i pravnici sa značajnim iskustvom koje su stekli radeći u pravnoj profesiji. Stepem u kojem stečeno iskustvo u relevantnom zvanju može kvalifikovati kandidata za pravosudnu poziciju mora biti pažljivo ocijenjen.

#### *Unapređenje pravnog obrazovanja*

18. Pristup pravosudnim pozicijama bi trebao bit ograničen na one kandidate sa višim diplomama. U planovima i programima univerziteta više pažnje treba posvetiti analitičkim vještinama. Trebaju biti uključeni elementi kao što je proučavanje predmeta, praktično iskustvo, pravne klinike i studentski sudovi. Isti nivo obrazovanja treba biti zagantovan na državnim i privatnim univerzitetima, uključujući i dopisni studij. Vanjska evaluacija plana i programa univerziteta može pozitivno doprinjeti njihovom napretku.

#### *Unapređenje specijalne obuke za sudije*

19. Tamo gdje su škole za sudije dio procesa odabira, one moraju biti nezavisne od izvršne vlasti. Programi obuke se trebaju fokusirati na to šta je potrebno u pravosuđu i nadopuniti univerzitetsko obrazovanje. Programi bi trebali obuhvatiti aspekte etike, komunikacijskih vještina i vještine pisanja pravnih dokumenata. Ako postoji Sudsko vijeće, ono može usvojiti preporuke za pravnu obuku sudija. To uključuje specifikaciju odgovarajućih vještina i upute u vezi sa kontinuiranom edukacijom sudija.

20. Posebnu obuku iz paragrafa 19 bi također trebalo pružiti predstavnicima drugih pravnih profesija koji se uključuju u sudstvo.

#### *Proces imenovanja*

21. Kako bi se osigurala transparentnost u procesu odabira, procedura i kriteriji za sudski odabir moraju biti jasno definisani zakonom. Oglas za poziciju, kao i uslovi, trebaju biti i najšire dostupni. Lista svih prijavljenih kandidata (ili barem uža lista) bi trebala biti dostupna javnosti. Tijelo koje vrši

odabir bi trebalo biti nezavisno, sastavljeno od različitih stručnjaka i odgovorno javnosti (*vidjeti paragrafe 3-4*). To tijelo treba obaviti razgovore barem sa onim kandidatima koji su došli do finalne faze, pod uslovom da su tema razgovora i njegov značaj u proceduri unaprijed određeni.

22. Ukoliko se provode provjere kandidata, treba ih obaviti sa najvećom mogućom pažnjom i strogo u skladu sa vladavinom prava. Organ koji vrši odabir može zahtijevati od policije standardnu provjeru o nepočinjenju krivičnog djela ili bilo čega drugog što bi moglo eliminirati kandidata. Rezultati ovih provjera bi trebali biti dostupni i kandidatu, koji bi trebao imati mogućnost da se na njih žali sudu. Nikakve druge provjere ne bi trebala vršiti bilo koja sigurnosna služba. Odluka o odbijanju kandidata na osnovu provjere mora biti obrazložena.

23. Tamo gdje konačnu odluku o imenovanju sudije donosi predsjednik države, diskreciono pravo za imenovanje treba biti ograničeno na kandidate koje nominira tijelo za odabir (npr. Sudsko vijeće, Kvalifikaciona komisija ili Stručna komisija; *vidjeti paragrafe 3-4*). Neimenovanje takvog kandidata može biti zasnovano samo na proceduralnoj osnovi i mora biti obrazloženo. U tom slučaju tijelo za odabir treba preispitati svoju odluku. Jedna opcija bi bila da se tijelu za odabir da moć da odbaci predsjednički veto kvalificiranom većinom. Sve odluke moraju biti donesene unutar kratkih rokova predviđenih zakonom.

#### *Zastupljenost manjina u pravosuđu*

24. U principu, bilo bi poželjno da sastav pravosudnih organa odražava sastav stanovništva u cjelini. Da bi se povećala zastupljenost manjina u pravosudnim organima, grupe koje nisu dovoljno zastupljene bi trebalo poticati u sticanju potrebnih kvalifikacija za položaj sudije. Niko ne smije biti isključen jer je član određene manjinske grupe.

### **Treći dio – Odgovornost sudija i sudska nezavisnost kod donošenja presuda**

#### *Disciplinski postupak*

25. Disciplinski postupci protiv sudija trebaju se baviti teškim slučajevima kršenja dužnosti koja se ne mogu opravdati, i koja bacaju ljagu na pravosudni sistem. Disciplinska odgovornost sudija ne smije se odnositi na sadržaj njihovih odluka ili presuda, uključujući razlike u tumačenju zakonskih odredaba; ili na primjere sudskih pogrešaka; ili na kritiziranje sudova.

#### *Nezavisno tijelo za donošenje odluka o disciplinskim pitanjima*

26. Mora postojati posebno nezavisno tijelo (sud, komisija ili vijeće ) koje će donositi presude u predmetima koji su u vezi sa disciplinskim pitanjima u sudstvu (*vidjeti paragraf 9*). Tijela koja odlučuju u disciplinskim postupcima, niti neki od njihovih članova-sudija, ne mogu ujedno i pokrenuti te disciplinske postupke. Ova tijela moraju optuženom sudiji osigurati zaštitu u postupku, uključujući pravo na iznošenje odbrane i pravo na žalbu nadležnom sudu. Saslušanja u disciplinskim postupcima protiv sudija moraju biti transparentna. Takva saslušanja moraju biti otvorena za javnost, osim ako sudija koji je optužen ne traži da budu zatvorena. U tom slučaju, sud mora odlučiti da li je taj zahtjev opravdan. Odluke u vezi sa disciplinskim postupkom moraju sadržavati obrazloženje. Konačna odluka o disciplinskim mjerama mora biti objavljena.

## *Profesionalna evaluacija sudija*

27. Tamo gdje se vrše profesionalne evaluacije sudija, one ne smiju biti na štetu nezavisnog presuđivanja. Evaluacija rada sudije mora prvenstveno biti kvalitativna i fokusirati se na njihove vještine, uključujući profesionalnu osposobljenost (poznavanje zakona, sposobnost vođenja postupka, sposobnost pisanja obrazloženih odluka), lična sposobnost (sposobnost rada na velikom broju predmeta, sposobnost donošenja odluka, otvorenost ka novim tehnologijama), društvene vještine (sposobnost medijacije, poštivanje stranaka u postupku) i, za moguće unapređenje na upravnu poziciju, sposobnost za vodstvo. Ove vještine treba njegovati u programima za obuku sudija, kao i na poslu.

28. Sudije neće ni pod kojim okolnostima biti ocjenjivane na osnovu sadržaja njihovih odluka ili presuda (bilo direktno ili kroz izračunavanje postotka ukinutih presuda). Način na koji sudija donese odluku ne smije nikada služiti kao osnova za kažnjavanje. Statistike koje se odnose na rad suda koristit će se uglavnom u svrhe upravljanja i služiti kao samo jedan od faktora u evaluaciji sudija. Evaluacija sudija se može koristiti kako bi se pomoglo sudijama da identificiraju aspekte svog rada koje bi možda htjeli poboljšati i u svrhu mogućeg unapređenja. Periodični ispiti za sudije (potvrde) koji mogu dovesti do njihovog otpuštanja ili kažnjavanja nisu prikladni za sudije sa doživotnim mandatom.

29. Kriteriji za profesionalno ocjenjivanje trebaju biti jasni, transparentni i jednoobrazni. Osnovni kriteriji trebaju biti predviđeni zakonom. Precizni kriteriji koji se koriste u periodičnom ocjenjivanju određuju se dalje u propisima, zajedno sa rokovima i mehanizmima za sprovođenje ocjenjivanja.

## *Nezavisno ocjenjivanje*

30. Dok Sudsko vijeće može imati ulogu u određivanju kriterija i procedure, profesionalno ocjenjivanje treba sprovoditi na lokalnom nivou. Ocjenjivanje trebaju sprovoditi uglavnom druge sudije. Predsjednik suda ne bi trebao imati isključivu nadležnost za ocjenjivanje sudija, nego u taj proces treba biti uključena i grupa sudija sa istog ili drugih sudova. Ta grupa treba također razmotriti mišljenja i drugih koji se redovno susreću sa sudijom (kao npr. advokati) i profesora prava, u vezi sa dužnom pažnjom sudije, njegovim poštivanjem stranaka u postupku i poslovnika.

31. Evaluacija bi trebala uključivati ocjenu pismenih odluka sudije i komentar načina na koji on vodi postupke. Evaluacije moraju biti transparentne. Sudije treba saslušati i obavijestiti o rezultatu ocjene, sa mogućnošću za reviziju po žalbi.

## *Profesionalna odgovornost kroz transparentnost*

32. Transparentnost mora biti pravilo u sudskim postupcima. Da bi se osigurali dokazi o ponašanju sudija u sudnici, kao i tačni zapisnici sa sudskih postupaka, ročišta se moraju snimati putem elektroničkih uređaja koji omogućavaju punu reprodukciju. Pisani protokoli i stenografski izvještaji nisu dovoljni. Da bi se povećala profesionalna i javna odgovornost sudija, odluke moraju biti objavljene u bazama podataka i na internet stranicama na način koji će ih učiniti uistinu dostupnima i besplatnima. Odluke moraju biti podijeljene u skladu sa temom, pravnim pitanjima i

imenima sudija koje su ih napisale. Odluke tijela koja odlučuju o disciplinskim pitanjima također moraju biti objavljene. (*vidjeti također paragraf 26*).

33. Da bi se povećalo povjerenje javnosti u sudove, organi vlasti bi trebali poticati pristup novinara sudovima i uvesti mjesto službenika za medije. Ne smije biti prepreka prisustvu novinara sudskim postupcima.

#### *Nezavisno donošenje presude u krivičnom postupku*

34. Akuzatorska pristrasnost pravosudnih sistema u većini zemalja istočne Evrope, južnog Kavkaza i centralne Azije mora biti otklonjena. Oslobođajuće presude se još uvijek smatraju crnom mrljom ili nesupjehom. Da bi se smanjio pritisak na sudije da izbjegavaju oslobođajuće presude, promjena sistema njihovog ocjenjivanja (i, ako je to prikladno, razmatranje promjena u ocjenjivanju tužilaca i istražitelja) odlučno se preporučuju. Broj oslobođajućih presuda ne bi nikada smio biti faktor u ocjenjivanju sudija. Sudije moraju imati stvarno diskreciono pravo prilikom razmatranja zahtjeva za odobrenje pritvora prije početka glavnog pretresa. Ocjena oslobođajućih presuda u žalbi mora biti ograničena samo na izuzetne okolnosti.

#### *Unutrašnja nezavisnost*

35. Viši sudovi ne bi trebali izdavati direktive, objašnjenja ili rezolucije, ali ukoliko ih izdaju, ne smiju biti obavezujući za sudije nižih sudova. Inače oni predstavljaju kršenje lične nezavisnosti sudija. Osim toga, primjerne odluke viših sudova i odluke koje ovi sudovi posebno odrede kao precedente moraju imati status preporuka a ne biti obavezujuće za sudije nižih sudova u drugim predmetima. One se ne smiju koristiti kako bi se ograničila sloboda nižih sudova u procesu donošenja odluka i vršenju njihovih odgovornosti. Jednoobraznost tumačenja zakona se mora poticati kroz proučavanje sudske prakse koja također nije obavezujuća.