

Evropska mreža saveta pravosuđa (ENCJ)

# **Izrada minimalnih standarda u pravosuđu III**

## **Minimalni standardi vrednovanja rada i nepremestivosti sudija**

Izveštaj  
2012-2013.

Dokument je izrađen uz podršku Evropske Unije

## SADRŽAJ

0. Pregled	3
1. Uvod	3
1.1. Istorijat	3
1.2. Izveštaj	6
1.3. Upitnik	7
2. Predlog minimalnih standarda za vrednovanje rada sudija i (u relevantnim slučajevima) tužilaca	10
2.1 Potencijalni ciljevi sistema vrednovanja rada	12
2.2 Kriterijumi koji se primenjuju u postupku vrednovanju rada	13
2.3 Telo nadležno za sprovođenje postupka vrednovanja rada	16
2.4 Postupak vrednovanja rada	17
3. Predlog minimalnih standarda koji se odnose na nepremestivost sudija	18
4. Pregled predloženih standarda	21
Prilog: Spisak učesnika – 2012/2013.	24

## **IZVEŠTAJ**

### **Projektnog tima za izradu minimalnih standarda u pravosuđu III**

#### **0. Pregled**

Izveštaj sadrži predloge minimalnih standarda koji se odnose na određene teme koje je Projektni tim razmatrao na sastancima održanim u Rimu, Parizu i Istanbulu (vrednovanje rada i nepremestivost sudija). Predlozi – koje su članovi Projektnog tima razmotrili i sa njima se saglasili – su podeljeni u dva poglavlja u zavisnosti od teme na koju se odnose: a) predloge minimalnih standarda za vrednovanje rada sudija i (gde je to primenjivo) tužilaca, b) predloge minimalnih standarda koji se odnose na nepremestivost sudija.

Angažman sadašnjeg Projektnog tima predstavlja nastavak rada prethodnih Projektnih timova ENCJ za izradu Minimalnih standarda u pravosuđu i Minimalnih standarda u pravosuđu II, koji su izradili predloge minimalnih standarda na temu traženja, odabira i imenovanja sudija, obuke sudija i sudijske etike, i koji su potom identifikovali i sastavili set pokazatelja koji se odnose na prethodno definisane minimalne standarde, posebno u oblasti traženja, odabira, postavljanja i – gde je to primenjivo – unapređenja sudija, uključujući i standarde koji se odnose na tela nadležna za donošenje odluka u ovim oblastima. Kao i u prethodnim izveštajima Projektnih timova ENCJ za izradu Minimalnih standarda u pravosuđu i Minimalnih standarda u pravosuđu II, predlozi minimalnih standarda izrađeni su u uverenju da bi nerazumevanje minimalnih standarda koji bi se u pojedinačnim državama primenjivali u oblastima vrednovanja rada i nepremestivosti sudija moglo da ugrozi međusobno poverenje u pravosuđa različitih evropskih zemalja, te da bi usvajanje minimalnih standarda u ovim oblastima koristilo daljem razvoju nezavisnih Saveta pravosuđa i doprinelo dostizanju zajedničke evropske pravosudne kulture.

#### **1. Uvod**

##### **1.1. Istorijat**

Projektni tim za “Izradu minimalnih standarda u pravosuđu III” je u septembru 2012. godine osnovala Evropska mreža saveta pravosuđa (ENCJ) u okviru Plana rada ENJC za 2012-2013. godinu koji je 10-11. maja 2012. odobren na generalnoj skupštini održanoj u Dublinu. Projektni tim se sastojao od predstavnika 14 institucija-članica (Belgija, Bugarska, Engleska i Vels, Francuska, Irska, Italija, Litvanija, Holandija, Severna Irska, Poljska, Portugalija, Rumunija, Slovenija i Španija), kao i predstavnika sedam institucija sa statusom posmatrača (Austrija, Nemačka, Finska, Mađarska, Srbija, Švedska i Turska). Projektnim timom je predsedavao i njegov rad koordinirao sudija Antinio Monserat Kvintana [Antonio Monserrat Quintana], član Generalnog saveta pravosuđa Španije.

Projektni tim je formiran kako bi nastavio rad tri prethodne Radne grupe/Projektna tima ENCJ: Projektnog tima za “Izradu minimalnih standarda u pravosuđu II”, Radne grupe za “Izradu minimalnih standarda u pravosuđu” i Radne grupe za “Međusobno poverenje”, a u skladu sa zaključcima i predlozima koje su prva dva tima iznela u svojim Izveštajima za 2011-2012. i 2010-2011. godinu, a treći u svom Izveštaju i preporukama za 2009-2010. godinu. Na osnovu prezentacija stručnjaka tokom sastanaka radnih grupa, odgovora iz upitnika i diskusija koje su se odvijale na radnim sastancima, Radna

grupa za međusobno poverenje je pripremila spisak zaključaka u kojima je, između ostalog, bilo sadržano i sledeće:

1. Evropsko pravosuđe treba da shvati i prihvati svoju ulogu i odgovornost za izradu minimalnih standarda u oblasti pravosuđa. ENCJ bi trebalo da izradi komplet reprezentativnih standarda.
2. Pravosuđa Evrope takođe treba da budu spremna da preuzmu sledeći korak ka oceni primene ovih minimalnih standarda. Ovi zajednički minimalni standardi, kao i ocena njihove primene, doprineće međusobnom poverenju. Saveti pravosuđa koji su članovi ENCJ u ovome treba da preuzmu vodeću ulogu (u saradnji sa ostalima, kada je to moguće).
3. Teme koje bi mogle da se razmotre su, između ostalog: kriterijumi vezani za uslove/imenovanje sudija, obuka u pravosuđu, postupak informisanja i sudijska etika (deontologija). Izrada ovih zajedničkih standarda i sama po sebi predstavlja cilj. Ocenu primene ovih standarda treba sprovoditi na osnovu u gornjem tekstu pomenutog dijaloga i preporuka koje se odnose na reciprocitet.

Izveštaj Radne grupe za međusobno poverenje sadržao je i određeni broj predloga koji su se odnosili na aktivnosti koje bi u budućnosti trebalo da preduzme ENCJ, uključujući i sledeće:

1. ENCJ bi trebalo da pripremi set reprezentativnih minimalnih standarda za oblast pravosuđa.
2. ENCJ bi trebalo da prouči u kojoj je meri ostvarljivo ocenjivanje primene ovih minimalnih standarda. Standarde treba ocenjivati na osnovu dijaloga i reciprociteta.

U cilju izrade ovog izveštaja, kao i njegovog priloga (Upitnika), Projektni tim je 17. i 18. septembra 2012. godine održao početni sastanak u Briselu (zajedno sa ostalim projektnim timovima koje je Evropska mreža saveta pravosuđa formirala po izradi plana implementacije za period 2012-2013.), a potom i još tri dodatna sastanka: jedan u Rimu, 3/4. decembra 2012. godine; jedan u Parizu, 4/5. februara 2013. godine; i jedan u Istanbulu, 8/9. aprila 2013.

Na početnom sastanku članovi Projektnog tima su diskutovali o cilju projekta i metodologiji koju bi trebalo koristiti. Saglasili su se da kao glavni cilj projekta navedu identifikovanje "relevantnih minimalnih standarda u oblasti vrednovanja rada sudija i nepremestivosti sudija i tužilaca, kako bi se obezbedila mogućnost da se, u kasnijem periodu, ocena ovih standarda vrši uz pomoć seta pokazatelja koji bi se u različitim pravosudnim sistemima koristili kao instrument za sprovođenje samo-ocenjivanja", i kako bi se na taj način povećao stepen "međusobnog poverenja među sudijama i tužiocima iz različitih delova Evropske Unije, što bi doprinelo dostizanju zajedničke evropske pravosudne kulture". U smislu nastavka rada (koji su započeli prethodni Projektni timovi za izradu minimalnih standarda) dogovoreno je i da će Projektni tim "sprovesti detaljnu ocenu kvaliteta rada tako što će identifikovati minimalne standarde i pokazatelje koji bi mogli da se primene na sudije (i tužioce) u okviru pravosudnih sistema u kojima oni deluju, a u kontekstu nezavisnosti i nepremestivosti sudija", kako bi standardi i pokazateji mogli da "postanu instrument koji će poslužiti za optimizaciju kvaliteta rada sudija i tužilaca sa jedne strane, dok bi sa druge obezbedili međusobno poverenje u pravosuđu različitih zemalja članica Evropske Unije".

Što se tiče metodologije, a i aktivnosti koje je trebalo da preduzme Projektni tim, odlučeno je da se pomenute aktivnosti organizuju na sledeći način:

- 1) Podaci će biti prikupljeni uz pomoć upitnika koji će biti prosleđen Savetima pravosuđa čiji su predstavnici članovi Projektnog tima, kao i ostalim Savetima koji u ENCJ imaju status članova ili posmatrača. Upitnik će poslužiti da se upotpune i ažuriraju podaci koje je ENCJ već prikupio u kontekstu prethodnih projekata vezanih za vrednovanje sudija 2005. godine, i upravljanje kvalitetom rada 2006-2007. godine, uz svest o proširenju članstva ENCJ i pravnim reformama koje su od tada sprovedene u određenim zemljama Evrope.

2) Projektni tim će uraditi analizu prikupljenih podataka koji se odnose na oblasti koje predstavljaju predmet interesovanja Projektnog tima, uzevši u obzir sve relevantne podatke iz postojećih izveštaja kao i mišljenja pravosudnih sindikata i udruženja.

3) Projektni tim će tokom nekoliko sastanaka razmotriti podatke prikupljene od različitih Saveta pravosuđa. Na svakom sastanku Projektnog tima biće organizovane diskusije tokom kojih će se, jedna za drugom, obrađivati pojedinačne teme (standardi za vrednovanje rada sudija i tužilaca i standardi koji se odnose na nepremestivost sudija).

Na plenarnoj sednici Projektnih timova održanoj 18. septembra 2012. godine, koordinator radne grupe sudija Antonio Monserat predstavio je nacrt početnog dokumenta koji je nastao na osnovu razgovora vođenih među članovima Projektnog tima.

Izveštaj će 6/7. juna 2013. godine biti predstavljen na generalnoj sednici ENCJ.

## **1.2. Izveštaj**

Cilj Izveštaja je da navede predloge minimalnih standarda koji se odnose na određene oblasti, a o kojima su članovi Projektnog tima diskutovali ili u vezi kojih su se saglasili tokom sastanaka održanih u Rimu, Parizu i Istanbulu. Predlozi minimalnih standarda su, u zavisnosti od tema kojima se bave, podeljeni u dva poglavlja.

Poglavlje 2 navodi predloge minimalnih standarda za vrednovanje rada sudija i/ili (gde je to primenjivo) tužilaca. Predlozi vezani za ovu oblast sadržani su u četiri odvojena pod-poglavlja, i oni u obzir uzimaju dve osnovne vrste sistema za vrednovanje rada sudija koje je identifikovao Projektni tim: formalni i neformalni sistem vrednovanja. Prvo pod-poglavlje (2.1) navodi predloge minimalnih standarda za moguće ciljeve samih sistema vrednovanja. Drugo pod-poglavlje (2.2) bavi se predlozima minimalnih standarda koji se odnose na kriterijume koji se primenjuju pri vrednovanju rada, dok se poslednja dva pod-poglavlja (2.3 i 2.4) bave predlozima minimalnih standarda koji se tiču tela nadležnog za vrednovanje rada i samog postupka vrednovanja.

Poglavlje 3 Izveštaja navodi predloge minimalnih standarda za nepremestivost sudija i/ili tužilaca.

Rad Projektnog tima zasnivao se na uverenju da bolje poznavanje i razumevanje minimalnih standarda koji se u vezi sa ljudskim resursima primenjuju u drugim državama Evrope može da pomogne da se poveća stepen međusobnog poverenja kada se radi o pravosudnim sistemima različitih evropskih zemalja. Projektni timovi za izradu minimalnih standarda su do sada dali predloge minimalnih standarda u oblastima traženja, odabira, imenovanja, kao i (gde je to primenjivo) napredovanja sudija i tužilaca. U smislu nastavka rada, sadašnji Projektni tim je sproveo detaljnu procenu kvaliteta rada tako što je identifikovao minimalne standarde i pokazatelje koji bi mogli da se primene na sudije (i tužioce) u okviru pravosudnih sistema u kojima oni deluju, a u kontekstu nezavisnosti i nepremestivosti sudija. Standardi i pokazateji mogli bi da postanu instrument koji služi za optimizaciju kvaliteta rada sudija i tužilaca sa jedne strane, dok bi sa druge obezbedili međusobno poverenje u pravosuđa različitih zemalja članica Evropske Unije. Članovi Projektnog tima su, takođe, uvereni da će usvajanje minimalnih standarda u ovim oblastima doprineti razvoju nezavisnih Saveta pravosuđa, služiti kao podstrek blagovremenom radu, promovisati poverenje javnosti kako u državne tako i u međudržavne pravosudne institucije, i povećati stepen međusobnog poverenja među sudijama u različitim delovima Evropske Unije, doprinoseći na taj način postojanju zajedničke evropske pravosudne kulture. Uz to se u obzir mora uzeti i činjenica da je tema vrednovanja rada sudija već delimično obrađena u Mišljenju br. 10 (2007)

Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) izrađenom za potrebe Saveta ministara Saveta Evrope na temu Saveta sudstva kao institucija koje služe društvu (V.B, od 52 do 56), kao i u Mišljenju br. 11 (2008) Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) izrađenom za potrebe Saveta ministara Saveta Evrope na temu kvaliteta sudijskih odluka.

### 1.3. Upitnik

U cilju razmatranja i predlaganja minimalnih standarda, Projektni tim je odlučio da od Saveta pravosuđa zastupljenih u Projektnom timu, kao i od drugih članova i posmatrača ENCJ, prikupi podatke o relevantnim nacionalnim standardima u oblasti vrednovanja rada sudija i/ili tužilaca i njihove nepremestivosti. Podaci su prikupljeni putem upitnika koji je sadržao pitanja iz mnogih oblasti na koje su Saveti-članovi Projektnog tima, kao i drugi članovi i posmatrači ENCJ, odgovorili. Odgovori na pitanja iz upitnika i dodatna dokumentacija sakupljeni su Izveštaju o upitniku (koji po temama razvrstava podatke koje su prosledile pojedinačne države), koji je objavljen na Internet stranici ENCJ i koji treba posmatrati kao dodatak ovom Izveštaju.

Upitnik pruža detaljne informacije o nacionalnim standardima u različitim oblastima kojima se bavila analiza, kao i predloge minimalnih standarda koje je ponudio Projektni tim. Podaci se odnose i na dve glavne teme koje je analizirao Projektni tim (vrednovanje rada i nepremestivost sudija), i daju odgovore na sledeća pitanja:

- a) Da li su pojedinačni pravni sistemi uveli ikakav mehanizam (formalan ili neformalan) za vrednovanje rada sudija i/ili (gde je to primenjivo) tužilaca.
- b) Koji su ciljevi sistema za vrednovanje rada sudija i/ili (gde je to primenjivo) tužilaca, ukoliko pomenuti mehanizmi postoje.
- c) Koji se kriterijumi (kvalitativni i/ili kvantitativni) i mogući pokazatelji primenjuju u pojedinačnim pravnim sistemima pri vrednovanju rada sudija i/ili (gde je to primenjivo) tužilaca.
- d) Da li se u vrednovanju rada sudija i/ili (gde je to primenjivo) tužilaca pominju podaci o ukupnom broju predmeta za koje je zadužen jedan sudija/tužilac i ukupnom broju predmeta u sudu/tužilaštvu u kome dati sudija/tužilac radi.
- e) Koje je telo, u svakom od pojedinačnih pravnih sistema, nadležno za sprovođenje postupka vrednovanja rada sudija i/ili (gde je to primenjivo) tužilaca, uključujući i sastav ovog tela, i koju ulogu u postupku vrednovanja rada igraju Ministarstvo pravde, Savet pravosuđa, glavni tužilac ili predsednik suda, itd.
- f) Koje je telo nadležno za sprovođenje nadzora u sudovima i/ili javnim tužilaštvima, i koju ulogu telo zaduženo za sprovođenje nadzora u oblasti pravosuđa igra u postupku vrednovanja rada sudija i/ili tužilaca.
- g) U kojoj meri je telo nadležno za sprovođenje nadzora u sudovima i/ili javnim tužilaštvima zavisno od Saveta pravosuđa, Vrhovnog suda ili izvršne grane vlasti (vlade).
- h) Koji je postupak za vrednovanje rada sudija i/ili (gde je to primenjivo) tužilaca predviđen u svakom pojedinačnom pravnom sistemu.
- i) Učešće pojedinačnih sudija (i/ili tužilaca) u postupku vrednovanja rada, uključujući i pravo izjašnjavanja u vezi sa postupkom.
- j) Da li sudija (ili tužilac) ima pravo da ospori /podnese pritužbu na odluku ili nalaze vezane za postupak vrednovanja rada, i koje telo je nadležno za odlučivanje u takvim slučajevima.
- k) Koje vrste zaštite garantuju usklađenost postupka vrednovanja rada sudija i/ili (gde je to primenjivo) tužilaca sa principom nezavisnosti sudija/tužilaca.

- l) U kojoj meri se u obzir uzima kvalitet odluka sudija/tužilaca čiji se rad ocenjuje, kako u odnosu na sadržaj same presude, tako i na ishod u postupcima žalbi upućenih višem sudu.
- m) U kojoj meri je postupak vrednovanja rada sudija i/ili (gde je to primenjivo) tužilaca, na različitim nivoima, relevantan u smislu nastavka profesionalne karijere sudija/tužilaca čiji se rad ocenjuje.
- n) Da li je princip nepremestivosti sudija i/ili tužilaca sadržan u Ustavu ili bilo kom zakonu.
- o) Čime se, konkretno, u svakom od pravnih sistema, štiti princip nepremestivosti sudija i/ili tužilaca, i kako ta zaštita funkcioniše u kontekstu disciplinskog postupka ili postupka premeštaja sudija i/ili tužilaca.
- p) Koji, konkretno, osnovi za razrešenje sudija i/ili tužilaca postoje u svakom od pravnih sistema, i da li su oni vezani za disciplinske mere, vrednovanje rada sudija i/ili tužilaca, ili za neke druge okolnosti (kao što su, na primer, povezanost sa političkim strankama, advokatima, drugim sudijama iz suda, itd.).

Upitnik sadrži detaljne podatke o ovim temama, uključujući i opis trenutnog stanja u svakoj pojedinačnoj državi, kao i – u određenim slučajevima – relevantne inicijative preduzete, ili one koje će se tek preduzeti u oblastima kojima se bavi analiza, tako da nudi pregled situacije u svim obrađenim državama. U svakom slučaju, Upitnik je za cilj imao da posluži uglavnom kao vodič – pregledan dokument – za prikupljanje daljih informacija, a ne za potrebe detaljnog upoređivanja stanja u različitim pravosudnim sistemima u odnosu na pojedinačne teme. Uz to, neke od informacija prosleđenih na određenu temu su sadržale izuzetno mnogo detalja, dok druge nisu. Samim tim, podaci koje Upitnik sadrži o obrađenim temama se razlikuju po stilu, dužini i brojnosti. Čitalac Upitnika treba da ima na umu da to što su neki Saveti-članovi izostavili podatke na neke od tema iz Upitnika, ne znači da u datoj državi ne postoji regulativa ili politika koja je slična onima koje su navele ostale države. Takođe, detaljnije informacije o temama koje Projektni tim obrađuje u analizi moguće je pribaviti i preko relevantnih nacionalnih institucija (Saveta pravosuđa, Sudske uprave ili Ministarstva pravde). Sa druge strane, obzirom da je cilj ENCJ razmena iskustava među članovima i posmatračima, Projektni tim smatra da bi Upitnik trebalo dopuniti podacima članova i posmatrača ENCJ koji još nisu poslali odgovore, ali ga i redovno ažurirati kada se radi o državama koje jesu.

## **2. Predlozi minimalnih standarda za vrednovanje rada sudija i/ili (u relevantnim slučajevima) tužilaca**

Na osnovu aktivnosti koje je preduzeo Projektni tim, u evropskim državama su identifikovane dve osnovne vrste sistema za vrednovanje rada sudija i/ili tužilaca: formalni i neformalni sistem vrednovanja. U zemljama u kojima se primenjuje običajno pravo (Engleska i Vels, Irska, Severna Irska, Škotska, Kipar, Malta), kao i u nekim drugim (kao što su Norveška, Švedska i Holandija), postoji tendencija da se postupak vrednovanja rada sudija obavlja na neformalan način, što isključuje prethodno definisanu formalnu birokratsku proceduru u kojoj prethodno određeno telo nadležno za ovu oblast donosi odluku o kvalitetu rada sudije čiji se rad vrednuje. U tim državama, kada se radi o profesionalnim sudijama (koje rade za platu), u okviru sudova i tribunala postoji sudska hijerarhija u kojoj je predsednik suda jedino lice koje je zaduženo za upravljanje institucijom. Kada stvari funkcionišu na ovaj način, sudije na višim položajima imaju upravljačka i mentorska zaduženja koja neizostavno vode ka zapažanju kako slabosti tako i jakih strana ostalih sudija. Poznavanje rada sudije može da dovede do neformalnog pružanja saveta, a može da se upotrebi i kao podrška za mišljenja koja se prosleđuju telima zaduženim za imenovanje sudija u slučajevima kada se sudija prijavi za neko drugo sudijsko nameštenje. Vrednovanje rada sudija se, dakle, odvija u vidu neformalnog postupka koji teče uglavnom kroz mentorski rad predsednika suda i sudija na višim položajima. Uobičajeno je da predsednik suda određuje i javno objavljuje "standarde" kvaliteta rada koji se zasnivaju na toku predmeta kroz različite nivoe suda i glavnim vrstama poslova kojima se sud bavi, a koje sudije nastoje da poštuju. Predsednik suda može

redovno da dobija na uvid i relevantne statističke podatke suda, i da – ukoliko smatra da je to neophodno – inicira rešavanje određenih problematičnih pitanja. Predsednik suda ima pravo i da redovno dobija revizorske izveštaje o tačnosti sudskih podataka, kao i odluke o kaznama izrečenim u najsloženijim predmetima. Ukoliko primeti nešto sporno, predsednik suda može čak i da porazgovara sa relevantnim sudijom višeg ranga ili sudijom koji predaje u centru za obuku u pravosuđu (Odbor za pravosudne studije ili Pravosudni koledž) kako bi se videlo da li bi neka određena vrsta obuke mogla da bude od pomoći. Uz to, postoji i izvestan broj odbora za pravosuđe koji takođe nadziru sprovođenje pravosudnih radnji, koji mogu da sprovedu nadzor nad opštim kvalitetom rada i, ukoliko je to neophodno, o tome obaveste predsednika suda. U ovim zemljama, centar za obuku u pravosuđu (Odbor za pravosudne studije ili Pravosudni koledž) takođe predstavlja forum gde sudije mogu da uče jedni od drugih i da od iskusnih prapadnika profesije (sudija višeg ranga, advokata, tužilaca, određenih kategorija državnih službenika i sl.) saznaju najbolju praksu u vezi sa raznim pitanjima vezanim za sudstvo. Ovaj neformalni sistem dobro funkcioniše u manjim institucijama u kojima nema mnogo profesionalnih sudija (onih koje rade za platu) i u kojima se sve sudije međusobno poznaju, a poznaje ih i predsednik suda. Neformalni sistem vrednovanja rada je, takođe, usklađen sa jednom od glavnih karakteristika sudskih sistema koji se zasnivaju na običajnom pravu, a gde većinu profesionalnih sudija (onih koje rade za platu) predstavljaju iskusni nekadašnji advokati koji su imenovani na sudijske funkcije na kojima ostaju sve do odlaska u penziju, ili – u drugim slučajevima – kada ovoj kategoriji pripada značajan broj sudija.

Međutim, tokom poslednjih godina, iz potrebe da se i u sudstvu iskaže jednakost i raznolikost, sudije u mnogim zemljama običajnog prava počinju da bivaju sve mlađe. Zajedno sa pojavom koncepta sudijske karijere, koji uključuje napredovanje i promenu nadležnosti, ovaj faktor zahteva da se, u tom smislu, rad sudije vrednuje. Tako su neke od zemalja sa običajnim pravom (npr. Engleska i Vels) trenutno u postupku pripreme daleko formalnijih sistema za vrednovanje rada koji će se primenjivati na nosioce sudijske funkcije koji rade nepotpuno radno vreme, a to su uglavnom sudije koje u okružnim sudovima rade na honorarnoj osnovi, sudije u tribunalima, kao i sudije-porotnici za prekršaje. Tokom prve godine rada sudija koje za honorar sude u tribunalima, sistem je usmeren ka formalnoj obuci i mentorskom radu koji ne uključuju formalno vrednovanje rada. Rad sudije se ocenjuje po isteku tog jednogodišnjeg perioda, a potom svake treće godine, uz mogućnost češćeg ocenjivanja ukoliko u vezi kvaliteta rada sudije postoji nešto što je sporno. Ocenjivanje svake treće godine, naizmenično, sprovode sudija koji radi za platu i odgovoran je za oblast u kojoj sudi sudija koji radi za honorar, i neki drugi sudija koji takođe radi za platu. Na sudije koje za honorar sude u okružnim sudovima primenjuje se isti postupak vrednovanja rada, s tim što vreme ocenjivanja nije toliko čvrsto definisano. Što se tiče sudija za prekršaje [magistrata], formalna struktura za mentorski rad sa njima i vrednovanje njihovog rada je uvedena pre deset godina. Po preuzimanju dužnosti, svaki prekršajni sudija dobija mentora koji mu pomaže najmanje tokom prve godine rada, i mora da prođe postupak vrednovanja kako bi se utvrdilo da li je sposoban da nastavi da obavlja sudijsku funkciju. Rad sudija za prekršaje se potom vrednuje svake tri godine, bez obzira na kom nivou sude. U tom smislu, svaki sud ima Odbor za edukaciju i profesionalno usavršavanje koji je zadužen za obuku, mentorski rad i vrednovanje rada sudija za prekršaje; ovaj odbor odlučuje o tome da li su pojedinačne sudije za prekršaje sposobne za imenovanje na više funkcije.

Na isti način, vrednovanje rada pripadnika pravosuđa se u skandinavskim zemljama sprovodi upotrebom neformalnih modela dobrovoljnog ocenjivanja sudija, između sebe, o tome kako vode suđenja (poput modela koji je razvila Sudska uprava Norveške), ili putem neformalnog razgovora između sudije i predsednika suda (ili nekog drugog lica na koje je preneti ova nadležnost), a radi postavljanja ciljeva vezanih za kvalitet rada i određivanje visine zarade (“razgovor o postavljanju ciljeva” ili *medarbetarsamtal*; i “razgovor o određivanju visine zarade” ili *lönesättande samtal*), kao, na primer, u Švedskoj.

Sa druge strane, države sa tradicijom kontinentalnog prava (kao što su, na primer, Austrija, Belgija, Bugarska, Francuska, Nemačka, Mađarska, Italija, Litvanija, Portugalija, Rumunija, Španija i



Turska) razvile su formalne i složene mehanizme za vrednovanje rada sudija (a često i tužilaca) čije osnove su obično sadržane u zakonima i dodatno regulisane unutrašnjim aktima pojedinačnih Saveta pravosuđa ili Ministarstava pravde. U svim ovim državama, vrednovanje rada sudija se vrši na periodičnoj osnovi putem visoko formalizovanih postupaka koji obično podrazumevaju čitav spektar garancija za sudiju čiji se rad vrednuje, i koji vode ka odluci kojom se rad vrednuje u odnosu na prethodno definisane kriterijume. Ovu odluku donosi telo nadležno za sprovođenje postupka vrednovanja rada (Savet pravosuđa, predsednik suda ili glavni tužilac, veće sudija, posebna komisija za vrednovanje rada), pri čemu se ponekad dešava da je sudija čiji se rad vrednuje ospori odluku ili protiv nje podnese pritužbu.

U pokušaju definisanja minimalnih standarda u ovoj oblasti moraju se na umu imati razlike između dve osnovne vrste sistema za vrednovanje rada pripadnika pravosuđa, obzirom da se većina standarda po definiciji odnosi na formalne sisteme vrednovanja rada, gde je određivanje većine aspekata sistema (npr. kriterijuma za vrednovanje, metodologije, procedure, nadležnog organa, prava na osporavanje ili pritužbu) od strane prethodno definisanog pravnog okvira (u vidu zakona ili unutrašnjeg akta) već zahtevalo da se identifikuju izvesni zajednički ili minimalni standardi. Neformalni sistemi vrednovanja rada su, po samoj svojoj prirodi, manje prilagodljivi setu minimalnih standarda, ali ipak nude delotvornu mogućnost provere i kontrole profesionalnih sposobnosti svih pripadnika pravosuđa ponaosob.

Postoje, međutim, izvesne oblasti u kojima formulisanje minimalnih standarda odgovara zajedničkim karakteristikama obe vrste sistema. Svi sistemi za vrednovanje slažu se, naime, sa premisom da profesionalnost sudija predstavlja kako primarni izvor legitimnosti sudijske funkcije, tako i jaku garanciju njene nezavisnosti. Druga oblast je definisanje potencijalnih ciljeva sistema za vrednovanje rada.

## **2.1 Potencijalni ciljevi sistema za vrednovanje rada**

Bez obzira na posebne karakteristike pojedinih sistema za vrednovanje rada sudija, članovi Projektnog tima su se saglasili o sledećim potencijalnim ciljevima sistema za vrednovanje rada:

- a) Unapređenje efikasnosti pravosudnog sistema. Ovaj cilj povezuje vrednovanje rada sudija sa sistematskim ocenjivanjem pravosudnih sistema.
- b) Očuvanje kvaliteta sudija, u profesionalnom smislu, sa ciljem boljeg služenja građanima.
- c) Razvijanje veština kod sudija, uključujući i dodatnu obuku, ukoliko ishod vrednovanja rada pokaže da je to neophodno.
- d) Sprečavanje pojave problema i lošeg rada pravosudnog sistema.
- e) Veća motivisanost i zadovoljstvo sudija izazvano sve boljim obavljanjem profesionalnih zaduženja.
- f) Bolje upravljačke i liderske sposobnosti pripadnika pravosuđa i, posredno, veća odgovornost pravosuđa i veći stepen poverenja javnosti u pravosudni sistem.

Postoje i izvesni dodatni potencijalni ciljevi vrednovanja rada koji se mogu primeniti kada ne postoji mogućnost da se dođe do pune saglasnosti u vezi sa predloženim minimalnim standardima, a do čega najčešće dolazi kada se praksa u različitim državama ili oblastima u značajnoj meri razlikuje. Takav je slučaj, na primer, sa ciljem koji se odnosi na određivanje ili umanjeње disciplinske odgovornosti sudija za odugovlačenje u postupcima (ovo je cilj koji se primenjuje u španskom sistemu za vrednovanje rada, gde se kod onih sudija koje su već dostigle prethodno definisane ciljeve vezane za kvalitet rada, a kod kojih dolazi do odugovlačenja u ostalim postupcima - obično ne traži disciplinska odgovornost, ili se umanjuje u svetlu činjenice da su standardi kvaliteta rada koje je definisao Savet pravosuđa već

ispunjeni), ili sa ciljem koji se odnosi na povećanje transparentnosti u radu pravosudnog sistema. Ovaj potencijani cilj nije zastupljen u svim državama-članicama Projektnog tima, jer u nekima od njih postupak vrednovanja rada uključuje osetljive informacije ili podatke koji se tiču pripadnika pravosuđa i koji se, samim tim, ne mogu objaviti niti saopštiti javnosti.

## **2.2 Kriterijumi koji se primenjuju u postupku vrednovanja rada**

Mehanizmi za vrednovanje rada sudija treba da obezbede adekvatnu pripremljenost i kompetentnost sudija, putem sveobuhvatne provere da li sudija čiji se rad ocenjuje poseduje profesionalno iskustvo potrebno za obavljanje sudijske dužnosti. Na adekvatno kulturno poreklo, takođe, treba da se gleda kao na nešto što je neophodno za bavljenje sudijskim poslom, i ono se mora proveriti uz pomoć postupka ocenjivanja. Provera takođe treba da se pozabavi sposobnošću sudije (ili javnog tužioca) da svoje dužnosti obavlja uravnoteženo, nezavisno, samostalno i nepristrasno, i da u obzir uzme funkcionalni doprinos sudije (ili tužioca) sudu ili tužilaštvu u kome radi, u smislu kvaliteta rada i doprinosa rešavanju organizacionih pitanja.

Shodno tome, kriterijumi za vrednovanje rada sudija treba da budu raznoliki i sveobuhvatni, i da uključuju kako kvantitativne tako i kvalitativne pokazatelje kako bi omogućili potpunu i dubinsku ocenu rada sudije. Kriterijumi koji se za vrednovanje rada koriste u nekim od zemalja zastupljenih u Projektnom timu uključuju, na primer, efikasnost i delotvornost radnji koje se preduzimaju u okviru obavljanja sudijske funkcije; sposobnost organizacije sudijskog posla u smislu identifikovanja potencijalnih problema ili obavljanja drugih zadataka i aktivnosti; upravljačku kulturu, uključujući i ličnu kulturu i kulturu organizacije rada; poštovanje prava strana ili učesnika u postupku tokom suđenja ili obavljanja drugih zadataka i radnji; način formulisanja izjava i pisanja objašnjenja sudskih odluka; tok profesionalnog usavršavanja, uključujući poštovanje ciljeva obuke ili usavršavanja (praćenje aktuelnih pravnih zbivanja, novih zakona, sudske prakse, itd. i pohađanje redovnih obuka, čak i kada one nisu obavezne za sudiju čiji se rad ocenjuje); poštovanje odgovarajućih standarda ponašanja i obzirno ponašanje prema kolegama sudijama, sudskom osoblju, advokatima, svedocima, oštećenima i pripadnicima osetljivih grupa koji učestvuju u postupku, licima bez pravnog zastupnika, pripadnicima javnosti, itd.; i poštovanje ciljeva vezanih za kvalitet rada koje su postavili predsednik suda, Savet pravosuđa ili organ nadležan za tu oblast (uz uzimanje u obzir obima i složenosti posla sudije čiji se rad ocenjuje).

Pitanje koje se u kontekstu vrednovanja rada vezuje za sadržaj odluka i presuda donesenih tokom obavljanja sudijske dužnosti je kontroverzno, jer bi preispitivanje kvaliteta odluka donetih na osnovu razmatranja dokaza, utvrđivanja činjenica i tumačenja zakona moglo postupak vrednovanja rada da pretvori u reviziju sudskih odluka, čime bi se ugrozila nezavisnost i samostalnost sudije (ili javnog tužioca) o kome se radi. U tom smislu se u Odluci br. 11 (2008) Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) o kvalitetu sudskih odluka naglašava da "osnovni princip, da je ocenjivanje suštinskog kvaliteta pojedinačnih sudskih odluka moguće samo putem korišćenja prava na pravni lek u skladu sa zakonom" (...) predstavlja "ključnu posledicu ustavne garancije nezavisnosti sudija, koja se smatra jednom od glavnih karakteristika vladavine prava u demokratskom društvu" (§ 5). Ispravnost pojedinačnih sudskih odluka se kontroliše prevashodno kroz postupak žalbe, ili preispitivanja, u zavisnosti od nacionalnog pravosudnog sistema, ili – nakon toga - putem obraćanja Evropskom sudu za ljudska prava. Stoga metod koji uključuje vrednovanje rada na osnovu kvaliteta sudskih odluka ne bi smeo da ugrožava nezavisnost pravosuđa, ni kao celine a ni na pojedinačnoj osnovi. Ocena kvaliteta sudskih odluka u kontekstu vrednovanja rada treba da bude usredsređena na formalnu adekvatnost tih odluka i da u obzir uzme različite vrste i nivoe sudova, različite vrste sporova kao i različite vrste veština i stručnosti potrebnih za njihovo rešavanje, a sve u cilju toga da se sudije ne dovedu u situaciju da odluke u predmetima donose

na ujednačen način, ne uzimajući u razmatranje okolnosti koje se razlikuju od predmeta do predmeta. Drugim rečima, radnje i odluke sudije bi trebalo ocenjivati isključivo u skladu sa principom sudijske nezavisnosti, bez proveravanja legitimnosti i validnosti pojedinačnih procesnih odluka.

Kvantitativni statistički kriterijumi za vrednovanje rada sudija uključuju razmatranje statističkih podataka na nivou pojedinačnih sudija ili sudova (kao što su statistički podaci o rešenim predmetima, predmetima u radu, broju napisanih odluka, broju ročišta/pretresa ili drugih radnji u svakom predmetu ponaosob, broju otkazanih ili odloženih ročišta/pretresa, trajanju postupaka, itd.) i u nekim pravosudnim sistemima se koriste kao osnov za vrednovanje rada sudija (npr. u Španiji). Količina posla koju je sudija obavio može da bude jedan od kriterijuma koji se koriste pri vrednovanju rada, i ona zaista predstavlja važan faktor u većini formalnih sistema vrednovanja. Osim toga, posao koji obavljaju sudovi predstavlja jedan od raspoloživih instrumenata za merenje njihove sposobnosti da izađu u susret potrebama građana, što je jedan od ključnih pokazatelja kvaliteta pravde. Ipak, samo kvantitativni statistički kriterijumi mogu da budu nedovoljni za ocenu toga da li je rad sudije zadovoljavajući; zbog toga oni moraju uvek da se koriste u okviru određenog konteksta. Ova metoda vrednovanja rada, sa druge strane, ipak omogućava ocenu toga da li su predmeti rešeni u odgovarajućim vremenskim okvirima, kao i da li ima zaostalih predmeta zbog kojih bi sudu možda trebalo dodeliti dodatne resurse i preduzeti mere u cilju smanjenja broja ovakvih predmeta ili njihove potpune eliminacije. Uz kvantitativne statističke kriterijume mogu se koristiti kvalitativne statističke metode kojima se odluke razvrstavaju u skladu sa vrstom, složenošću i onim na šta se odnose. Ova metodologija se koristi u nekim od zemalja zastupljenih u Projektnom timu (npr. u Španiji); ona daje mogućnost sagledavanja različitih predmeta u odnosu na njihovu složenost, u cilju efikasne i pravedne raspodele predmeta i određivanja minimalnog i maksimalnog obima posla čije se obavljanje može očekivati od sudije ili suda. Za ovu metodu je karakteristično to što ona uzima u obzir specifičnost određenih vrsta predmeta ili materija, ostavljajući prostora za one vrste koje, bez obzira što se radi o nevelikom broju presuda, iziskuju dosta rada. Teškoća sa vrednovanjem rada na osnovu kvalitativnih statističkih podataka leži, međutim, u određivanju toga koje faktore treba uzeti u obzir, kao i u odlučivanju o tome da li su organi nadležni za sprovođenje vrednovanja rada sudija nadležni i za njihovo definisanje.

Na kraju, obzirom na činjenicu da se taj kriterijum koristi u nekim od zemalja koje su zastupljene u Projektnom timu (na primer, u Bugarskoj, Litvaniji ili Rumuniji), članovi Projektnog tima su diskutovali i o tome da li statistički podaci o broju žalbi koje su uspešno okončane može da predstavlja pouzdan pokazatelj kvaliteta rada sudija koji sude u prvostepenim sudovima. Zaključeno je da uspeh u žalbenom postupku treba obazrivo koristiti kao jedan od brojnih kriterijuma za vrednovanje rada, jer on ne mora po svaku cenu da oslikava kvalitet odluke protiv koje je žalba podneta (uspešno okončan žalbeni postupak može da bude i onaj u kome je žalbeni sudija na drugi način sagledao komplikovano činjenično stanje, i čija bi odluka takođe mogla da bude preinačena kada bi predmet stigao do još višeg suda), a sudije prvostepenih sudova mogu ovo da shvate kao prepreku u stvaranju sudske prakse.

### **2.3 Telo nadležno za sprovođenje postupka vrednovanja rada**

Kako bi se izbegao uticaj politike, postupak vrednovanja rada sudija ili (gde je to primenjivo) tužilaca treba da bude prepušten telu ili telima koja ne zavise od izvršne grane vlasti i u kojima direktno učestvuje relevantan broj pripadnika pravosuđa. Većinu članova ovih tela treba da čine pojedinci koji nisu pod uticajem izvršne grane vlasti. Telo nadležno za vrednovanje rada sudija mogao bi da bude Savet sudstva<sup>1</sup> (ili određeni odbor ili odeljenje u njegovom sastavu), nezavisni nacionalni ili regionalni odbor ili

---

<sup>1</sup> U Mišljenju br. 11 (2008) Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) o kvalitetu sudijskih odluka se u članu 48 navodi da "nacionalna i međunarodna tela nadležna za preispitivanje sudskih odluka treba da se sastoje od članova

komisija, predsednik odgovarajućeg suda (ili tužilaštva), pa čak i predsednik Vrhovnog suda. Ovi poslednji predlozi su pogodni za države u kojima ne postoje Saveti pravosuđa, ali zato druga nezavisna i samostalna tela imaju neophodnu nadležnost za upravljanje i bavljenje finansijama u sudovima i/ili za imenovanje i napredovanje sudija. Članovi Projektnog tima su se saglasili i u vezi toga da Ministarstvo pravde, kao institucija izvršne grane vlasti, ne bi trebalo direktno da se bavi vrednovanjem rada pojedinačnih sudija, jer bi to moglo da ugrozi sudijsku nezavisnost.

Telu nadležnom za vrednovanje rada sudija moraju se obezbediti adekvatni resursi, u skladu sa obimom posla koji telo treba da obavi svake godine, i ono, mada podložno redovnoj reviziji, mora da bude nezavisno u raspolaganju sopstvenim budžetom. Sa druge strane, kako bi se pružile garancije da je sistem vrednovanja rada nezavisan, pravedan, otvoren i transparentan (videti 2.4), nadležno telo mora da prikupi dovoljnu količinu podataka o svakom sudiji čiji rad ocenjuje kako bi obezbedilo postupak čiju je nezavisnost, otvorenost, pravednost i transparentnost moguće proveriti, i kako bi se garantovala delotvornost nezavisno uloženi pritužbi ili zahteva za preispitivanje, a na šta bi svaki ocenjeni sudija trebalo da ima pravo ukoliko smatra da se u postupku ocenjivanja prema njemu/njoj postupalo nepravedno. Ako je za vrednovanje rada sudija nadležan Savet pravosuđa, prikupljanje i obradu podataka, kao i ostale faze postupka vrednovanja rada trebalo bi da sprovedu odeljenja koja nisu zadužena za disciplinske postupke, mada je uključivanje odeljenja za nadzor u pravosuđu koje u sklopu Saveta pravosuđa (nezavisnog od Ministarstva pravde) u postupak vrednovanja rada - prihvatljivo (kao što je to slučaj u Portugaliji ili Španiji).

## **2.4 Postupak vrednovanja rada**

Kao što je već navedeno u Krajnjem izveštaju Projektnog tima za izradu minimalnih sandarda u pravosuđu za 2010-2011. godinu (u odeljku 2.1), postupak vrednovanja rada sudija mora da se sprovedi po istim kriterijumima i uz iste one garancije koje su postojale u postupku početnog odabira i imenovanja sudija (i tužilaca): postupak mora da se odvija bez uticaja politike, postupak vrednovanja mora da bude pravedan, otvoren za sve pripadnike pravosuđa, i transparentan u smislu toga da bude podložan oceni javnosti. Štaviše, postupak mora da se zasniva na dotadašnjem kvalitetu rada sudije, da koristi različite izvore pouzdanih informacija (na primer, informacije pribavljene od sudije najvišeg ranga u sudu u kome je sudija čiji se rad ocenjuje obavljao sudijsku dužnost, ili informacije zasnovane na analizi sudijskih odluka ili drugih podataka koji se odnose na kvantitet i kvalitet rada pojedinačnog sudije). Informacije ili dokazi pribavljeni od predstavnika drugih kategorija pravne profesije (na primer, od advokata) takođe mogu da se razmotre u kontekstu postupka vrednovanja rada, ukoliko su prikupljeni na transparentan način i saopšteni sudiji na koga se odnose.

Kada je u pitanju formalni mehanizam ili sistem vrednovanja rada, javlja se potreba za posebnom, formalnom procedurom čija osnovna pravila treba da budu definisana zakonom. Savet pravosuđa, ili drugo telo nadležno za vrednovanje rada, trebalo bi da ima ovlašćenje da usvaja interna akta o sekundarnim aspektima postupka vrednovanja. Postupak vrednovanja rada sudija trebalo bi da poštuje principe pravne sigurnosti i efikasnosti, i da obezbeđuje uslove za sveobuhvatno i objektivno vrednovanje profesionalnih aktivnosti sudija. Zakoni i propisi koji regulišu vrednovanje rada sudija

---

koji su potpuno nezavisni od izvršne grane vlasti. Kako bi se izbegla pojava pritisaka, u državama u kojima postoji Savet sudstva, za preispitivanje odluka treba da bude nadležan ovaj Savet". Slično tome, u Mišljenju br. 10 (2007) Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) o Savetu pravosuđa u službi društva se preporučuje "da Savet pravosuđa treba da obezbedi da će se ova zaduženja, koje bi bilo najbolje da obavlja Savet, sam ili u saradnji sa drugim telima, obavljati nezavisno: (...) § vrednovanje rada sudija (videti V.B)".

trebalo bi jasno i detaljno da propišu sve relevantne aspekte vrednovanja, kao što su: učestalost vrednovanja rada sudija; osnov za vanredno vrednovanje rada sudija, ukoliko pravni sistem predviđa ovu vrstu vrednovanja; metodologiju, trajanje i postupak vrednovanja rada sudija, uključujući i kriterijume za vrednovanje; način prikupljanja podataka i informacija potrebnih za vrednovanje rada; prava sudije čiji se rad ocenjuje u kontekstu postupka vrednovanja, uključujući i mogućnost podnošenja zahteva za preispitivanje ili pritužbe na odluku nadležnog tela; moguće ishode vrednovanja rada, zajedno sa posledicama vezanim za dalje obavljanje funkcije ili nastavak karijere, finansijske prednosti ili nametanje posebnih obaveza u vezi sa ustanovljenim profesionalnim potrebama ili nedostacima (npr. dodatna profesionalna obuka). Postupak vrednovanja bi (naročito ako je formalne prirode) takođe trebalo sudiji (ili javnom tužiocu) čiji se rad ocenjuje da obezbedi uvid u dokumentaciju koja se razmatra, kao i priliku da uzme aktivno učešće ili učestvuje u postupku tako što će izneti sopstveno mišljenje o kvalitetu svog rada i prokomentarisati kritike. Ovo može da se sprovede u pisanoj formi (u vidu izveštaja o kvalitetu rada koji će pripremiti sam sudija čiji se rad ocenjuje), ili usmeno (u vidu razgovora u okviru postupka vrednovanja). Sve u svemu, prema sudiji se u ovom postupku treba ponašati kao prema subjektu, a ne objektu.

Svaki sudija čiji se rad ocenjuje ima pravo da bude obavešten o ishodu, naročito ako odluka sadrži negativne posledice po sudiju u smislu njegove/njene profesionalne karijere, finansijska ili nametanja posebnih obaveza. Ovo podrazumeva potrebu za postojanjem nezavisnog postupka revizije ili podnošenja pritužbe, kome može da pristupi svaki sudija koji veruje da u postupku vrednovanja prema njemu/njoj nije postupano pravedno. Telo nadležno da postupa po pritužbi vrednovanog sudije ili po njegovom/njenom zahtevu za reviziju odluke, mora da bude u stanju da preispita postupak vrednovanja i donese odluku o tome da li se prema sudiji čiji je rad vrednovan zaista postupilo nepravedno.

### **3. Predlog minimalnih standarda koji se odnose na nepremestivost sudija**

Značaj nepremestivosti sudija i tužilaca je, u odnosu na princip nezavisnosti pravosuđa, prepoznat u međunarodnim instrumentima poput Osnovnih principa UN o nezavisnosti u pravosuđu usvojenih 1985. godine, u Preporuci br. R (94) 12 Saveta ministara Saveta Evrope državama-članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, i u Evropskoj povelji o položaju sudija (1998). Ova tema je obrađena i u Mišljenju br. 1 (2001) Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) izrađenom za potrebe Saveta ministara Saveta Evrope o standardima koji se odnose na nezavisnost pravosuđa i nepremestivost sudija (usvojenom 23. novembra 2001. godine u Strazburu). Ovaj dokument pravosuđe smatra "jednim od tri osnovna, jednaka stuba moderne demokratske države", navodi da je "nezavisnost pravosuđa preduslov za vladavinu prava i osnovna garancija pravednog suđenja", i naglašava da nezavisnost pravosuđa nije povlastica ili privilegija koja je u interesu sudija, "već da ona postoji u interesu vladavine prava i onih koji traže i očekuju pravdu" (videti 10 i 11). Nezavisnost pravosuđa mora da postoji kako u odnosu na društvo uopšte, tako i u odnosu na strane u bilo kom postupku u kome sudija sudi. Ona takođe zahteva postojanje institucionalnog okvira i garancija koje osiguravaju nezavisnost pravosuđa u društvu. Nepremestivost sudija je jedna od tih garancija, i to u toj meri da se smatra odlučujućim elementom principa nezavisnosti pravosuđa.

U skladu sa Mišljenjem br. 1 (2001) Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE), Projektni tim se slaže sa tim da nepremestivost predstavlja deo principa nezavisnosti pravosuđa i da, kao takva, treba da bude sadržana u nacionalnom zakonodavstvu najvišeg nivoa. U većini država zastupljenih u Projektom timu (kao i u drugim državama članicama i posmatračima ENCJ) nepremestivost sudija je zagarantovana Ustavom ili, ako ne Ustavom, onda zakonima koji regulišu oblast pravosuđa (kao što je to slučaj u Republici Češkoj ili u Sloveniji). Čak i u onim državama sa običajnim pravom koje nemaju napisan Ustav, nepremestivost sudije predstavlja jedan od osnovnih ustavnih principa, a garancije stalnosti

funkcije sadržane su u zakonima koji imaju snagu Ustava (npr. Zakon o naseljavanju iz 1701. i Zakon o ustavnoj reformi iz 2005. godine u Engleskoj i Velsu; ili Zakon o Škotskoj iz 1998. godine, u Škotskoj).

Članovi Projektnog tima se takođe slažu da iz nepremestivosti sudija proističe da stalnost sudijske funkcije mora biti zagarantovana do obaveznog navršenja radnog veka ili do isteka perioda trajanja funkcije (kada se radi o privremenom imenovanju). Uz to, princip nepremestivosti se odnosi i na postavljanje sudije na drugo sudijsko mesto ili lokaciju bez njegove/njene saglasnosti (npr. sudija ne može bez svoje saglasnosti da bude premešten na drugi položaj ili funkciju). Ipak, postoje i prihvatljivi izuzeci od ovog opšteg pravila, kao što je obavezan premeštaj sudije na neko drugo zaduženje, u neki drugi sud ili na neku drugu lokaciju u vidu naredbe izdate pod posebnim okolnostima koje su definisane zakonom ili kakvim drugim opštim aktom, a koje uključuju disciplinsku kaznu ili situaciju u kojoj je zaključeno da sudija na trenutnom radnom mestu nije u stanju da obavlja sudijsku funkciju na adekvatan, nezavisan i nepristrasan način. Ovakva situacija može da se javi, na primer, kao posledica disciplinskog postupka tokom koga je zaključeno da se sudija na dotadašnjem radnom mestu poneo na neodgovarajući ili nezakonit način. Do ovakve situacije može da dođe i usled postojanja objektivnih – ne protivzakonitih – okolnosti koje stavljaju pod sumnju nepristrasnost u obavljanju sudijske funkcije na određenom mestu (npr. postojanje ličnih odnosa ili prijateljstva sa advokatima ili drugim sudijama koji rade na istim predmetima).

Pravilo nepremestivosti, dakle, mogu da najdjačaju važni razlozi koji za cilj imaju najbolji mogući rad suda, što je u interesu građana. Drugim rečima, nepremestivost sudije treba shvatiti i primenjivati u skladu sa javnim interesima, ciljevima profesionalne evaluacije i kadrovske politike u pravosuđu. U svakom slučaju, princip nepremestivosti nalaže da osnov za premeštaj sudija mora da bude jasno naveden, i da se o obaveznom premeštaju odlučuje transparentnim postupkom koje sprovodi nezavisno telo ili organ koji nije ni pod kakvim spoljnim uticajima i čije su odluke podložne osporavanju ili reviziji. Na ovaj način se sprečava mogućnost da određeni organi premeštaju sudije protiv njihove volje kako bi uticali na njihovu samostalnost i nezavisnost u donošenju odluka.

Postojanje izuzetaka vezanih za nepremestivost, naročito onih koji predstavljaju posledicu disciplinskog kažnjavanja, dovodi nas do postupka i osnova za disciplinsko kažnjavanje sudija, kao i do tela koja su za to nadležna. Treba definisati disciplinske prekršaje zbog kojih sudija može da bude udaljen sa dužnosti, a disciplinski postupak treba da poštuje odgovarajuću proceduru, uključujući i mogućnost osporavanja, podnošenja pritužbe ili zahteva za preispitivanje odluke koju je donelo telo nadležno za sprovođenje disciplinskog postupka. Štaviše, disciplinski postupak i moć disciplinskog kažnjavanja koje može da dovede do udaljavanja sudije sa dužnosti treba da budu u rukama tela - ili više tela – koje je nezavisno od izvršne grane vlasti i u kome direktno učestvuje relevantan broj pripadnika pravosuđa. Ovo nezavisno telo ovlašćeno da sprovodi disciplinski postupak može da bude odgovarajući nacionalni Savet pravosuđa (ili poseban disciplinski odbor, ili odeljenje u okviru Saveta pravosuđa), nezavisni nacionalni ili regionalni disciplinski odbor ili komisija, predsednik odgovarajućeg suda, pa čak i predsednik Vrhovnog suda.

#### **4. Pregled predloženih standarda**

##### **Predlog minimalnih standarda za ocenu kvaliteta rada sudija i (u relevantnim slučajevima) tužilaca**

4.1. Tokom svog rada, Projektni tim je u evropskim zemljama identifikovao dve osnovne vrste sistema za vrednovanje rada sudija i/ili tužilaca: formalni i neformalni sistem. U zemljama u kojima se primenjuje običajno pravo (Engleska i Vels, Irska, Severna Irska, Škotska, Kipar, Malta), kao i u nekim drugim (poput Norveške, Švedske i Holandije) postoji tendencija da se vrednovanja

kvaliteta rada sudija obavlja na neformalan način, što isključuje prethodno definisanu formalnu birokratsku proceduru u kojoj prethodno određeno telo nadležno za ovu oblast donosi odluku o kvalitetu rada sudije čiji se rad vrednuje.

4.2. Sa druge strane, evropske države sa tradicijom kontinentalnog prava (kao što su, na primer, Austrija, Belgija, Bugarska, Francuska, Nemačka, Mađarska, Italija, Litvanija, Portugalija, Rumunija, Španija i Turska) razvile su formalne i složene mehanizme za vrednovanje rada sudija (a često i tužilaca) čije osnove su obično sadržane u zakonima i dodatno regulisane unutrašnjim aktima Saveta pravosuđa ili Ministarstva pravde. U pokušaju definisanja minimalnih standarda u ovoj oblasti moraju se na umu imati razlike između dve osnovne vrste sistema za vrednovanje rada pripadnika pravosuđa, obzirom da se većina standarda po definiciji odnosi na formalne sisteme vrednovanja.

4.3. Neformalni sistemi vrednovanja rada su, po samoj svojoj prirodi, manje prilagodljivi setu minimalnih standarda.

4.4. Svi sistemi za vrednovanje slažu se sa premisom da profesionalnost sudija predstavlja kako primarni izvor legitimnosti sudijske funkcije, tako i jaku garanciju njene nezavisnosti.

#### **Potencijalni ciljevi sistema za vrednovanje rada**

4.5. Članovi Projektnog tima su se saglasili oko sledećih potencijalnih ciljeva sistema za vrednovanje rada:

- a) Unapređenje efikasnosti pravosudnog sistema.
- b) Očuvanje kvaliteta sudija, u profesionalnom smislu, u cilju boljeg služenja građanima.
- c) Razvijanje veština kod sudija, uključujući i dodatnu obuku, ukoliko ishod vrednovanja rada pokaže da je to neophodno.
- d) Sprečavanje pojave problema i lošeg rada pravosudnog sistema.
- e) Veća motivisanost i zadovoljstvo sudija izazvano sve boljim obavljanjem profesionalnih zaduženja.
- f) Bolje upravljačke i liderske sposobnosti pripadnika pravosuđa i, posredno, veća odgovornost pravosuđa i veći stepen poverenja javnosti u pravosudni sistem.

#### **Kriterijumi koji se primenjuju u postupku vrednovanja rada**

4.7. Mehanizmi za vrednovanje rada sudija treba da obezbede adekvatnu pripremljenost i kompetentnost sudija, putem sveobuhvatne provere da li je sudija čiji se rad ocenjuje poseduje profesionalno iskustvo potrebno za obavljanje sudijske dužnosti.

4.8. Kriterijumi za vrednovanje rada sudija treba da budu raznoliki i sveobuhvatni, i da uključuju kako kvantitativne tako i kvalitativne pokazatelje, kako bi omogućili punu i dubinsku ocenu rada sudije.

4.9. Metoda koja uključuje vrednovanje rada sudije na osnovu kvaliteta sudskih odluka ne bi smela da ugrožava nezavisnost pravosuđa, ni kao celine a ni na pojedinačnoj osnovi.

4.10. Radnje i odluke sudije bi trebalo vrednovati isključivo u skladu sa principom sudijske nezavisnosti, bez proveravanja legitimnosti i validnosti pojedinačnih procesnih odluka.

4.11. Količina posla koju je sudija obavio može da bude jedan od kriterijuma koji se koriste pri vrednovanju rada sudije. Ova metoda vrednovanja rada omogućuje ocenu toga da li su predmeti rešeni u odgovarajućim vremenskim okvirima, kao i da li ima zaostalih predmeta zbog kojih bi sudu možda trebalo dodeliti dodatne resurse i preduzeti mere u cilju smanjenja broja ovakvih predmeta ili njihove potpune eliminacije.

4.12. Uspešno okončan žalbeni postupak treba obazrivo koristiti kao jedan od brojnih kriterijuma za ocenu kvaliteta rada, jer on ne mora po svaku cenu da oslikava kvalitet odluke protiv koje je žalba podneta.

### **Telo nadležno za sprovođenje postupka vrednovanja rada**

4.13. Postupak vrednovanja rada sudija ili (gde je to primenjivo) tužilaca treba da bude prepušten telu ili telima koja nisu zavisna od izvršne grane vlasti i u kojima direktno učestvuje relevantan broj pripadnika pravosuđa.

4.14. Telo nadležno za vrednovanje rada sudija mogao bi da bude nacionalni Savet sudstva (ili određeni odbor ili odeljenje u njegovom sastavu), nezavisni nacionalni ili regionalni odbor ili komisija, predsednik suda (ili tužilaštva), pa čak i predsednik Vrhovnog suda.

4.15. Ministarstvo pravde, kao institucija izvršne grane vlasti, ne bi trebalo direktno da se bavi vrednovanjem rada pojedinačnih sudija, jer bi to moglo da ugrozi sudijsku nezavisnost.

### **Postupak vrednovanja rada**

4.16. Postupak vrednovanja rada sudija mora da se sprovodi po istim kriterijumima i uz iste garancije koje su postojale u postupku početnog odabira i imenovanja sudija (i tužilaca): postupak mora da se odvija bez uticaja politike, i mora da bude pravedan, otvoren za sve pripadnike pravosuđa, i transparentan u smislu toga da bude podložan oceni javnosti. Štaviše, postupak mora da se zasniva na dotadašnjem kvalitetu rada sudije, uz korišćenje različitih izvora puzdanih informacija.

4.17. Kada je u pitanju formalni mehanizam ili sistem vrednovanja rada, javlja se potreba za posebnom, formalnom procedurom čija osnovna pravila treba da budu definisana zakonom.

4.18. Zakoni i propisi koji regulišu vrednovanje rada sudija trebalo bi jasno i detaljno da propišu sve relevantne aspekte vrednovanja.

4.19. Postupak vrednovanja (naročito ako je formalne prirode) bi trebalo sudiji (ili javnom tužiocu) čiji se rad vrednuje da obezbedi uvid u dokumentaciju koja se razmatra, kao i priliku da uzme aktivno učešće u postupku tako što će izneti sopstveno mišljenje o kvalitetu svog rada i prokomentarisati kritike.



4.20. Svaki sudija čiji se rad vrednuje ima pravo da bude obavešten o ishodu, naročito ako odluka sadrži negativne posledice po sudiju u smislu njegove profesionalne karijere, finansija ili nametanja posebnih obaveza. Ovo podrazumeva potrebu za postojanjem nezavisnog postupka revizije ili podnošenja pritužbe, kome može da pristupi svaki sudija koji veruje da u postupku vrednovanja prema njemu/njoj nije postupano pravedno.

4.21. Princip nepremestivosti se odnosi i na postavljanje sudije na drugo sudijsko mesto ili lokaciju bez njegove/saglasnosti (npr. sudija ne može bez svoje saglasnosti da bude premešten na drugi položaj ili funkciju). Ipak, postoje i prihvatljivi izuzeci od ovog opšteg pravila, kao što je obavezan premeštaj sudije na neko drugo zaduženje, u neki drugi sud ili na neku drugu lokaciju u vidu naredbe izdate pod posebnim okolnostima koje su definisane zakonom ili kakvim drugim opštim aktom, a koje uključuju disciplinsku kaznu ili situaciju u kojoj je zaključeno da sudija na trenutnom radnom mestu nije u stanju da obavlja sudijsku funkciju na adekvatan, nezavisan i nepristrasan način. Princip nepremestivosti nalaže da osnov za premeštaj sudija mora da bude jasno naveden i da se o obaveznom premeštaju odlučuje u transparentnim postupku koji sprovodi nezavisno telo ili organ koji nije ni pod kakvim spoljnim uticajima i čije su odluke podložne osporavanju ili reviziji.

4.22. Treba definisati disciplinske prekršaje zbog kojih sudija može da bude udaljen sa dužnosti, a disciplinski postupak treba da poštuje odgovarajuću proceduru, uključujući i mogućnost osporavanja, podnošenja žalbe ili zahteva za preispitivanje odluke koju je donelo telo nadležno za sprovođenje disciplinskog postupka.

4.23. Nezavisno telo ovlašćeno da sprovodi disciplinski postupak može da bude odgovarajući nacionalni Savet pravosuđa (ili poseban disciplinski odbor, ili odeljenje u okviru Saveta pravosuđa), nezavisni nacionalni ili regionalni disciplinski odbor ili komisija, predsednik odgovarajućeg suda, pa čak i predsednik Vrhovnog suda.

**Prilog: Spisak učesnika – 2012/2013.**

<b>DRŽAVE ČLANICE</b>	<b>IME</b>
Belgija - <i>CSJ/HRJ - Conseil supérieur de la Justice - Hoge Raad voor de Justitie</i> <i>Belgium</i>	Ria Mortier Erik van den Eedn Kristine Hänsch
Bugarska - <i>JC – Vrhovni savet pravosuđa</i>	Elga Tsoneva
Engleska & Vels – <i>Savet sudija Engleske I Velsa</i>	Derek Searby
Francuska – <i>CSM - Conseil Supérieur de la Magistrature</i>	Catherine Vandier Marie Van Lerberghe
Irska – <i>Sudska služba</i>	Paul Gilligan
Italija – <i>CSM - Consiglio Superiore Della Magistratura</i>	Paolo Corder Giovanna di Rosa Gabriele Fiorentino Leonardo Circelli
Litvanija - <i>TT – Savet sudstva Litvanije</i>	Laima Garneliene

	Gintaras Kryzevicius
Holandija - <i>Rvdr - Raad Voor De Rechtspraak</i> . Savet pravosuđa Holandije	Willem F. Korthals Altes Elske van Amelsfort
Severna Irska – Savet sudija	Melody McReynolds Mark Horner
Poljska - NSP – Nacionalni savet pravosuđa ( <i>Krajowa Rada Sadownictwa</i> )	Katarzyna Gonera Gabriela Ott Karolina Janson
Portugalija – <i>Conselho Superior de Magistratura</i>	José Manuel Tomé de Carvalho Artur Dionísio Oliveira
Rumunija - <i>CSM - Consiliul Superior al Magistraturii</i>	Oana Andrea Schmidt Haineala Daniela Chiochina Alina Nicoleta Ghica Florentina Gavadia
Slovenija - <i>Súdna rada Slovenske republike</i>	Mateja Končina Peterne
Španija - <i>CGPJ – Consejo General del Poder Judicial</i>	Antonio Monserrat Quintana Jose Miguel Garcia Moreno

<b>DRŽAVE SA STATUSOM POSMATRAČA</b>	<b>IME</b>
Austrija – Ministarstvo pravde	Michael Kraut
Finska - Ministarstvo pravde	Sakari Laukkanen
Nemačka – Ministarstvo pravde	Petra Frantziach
Mađarska – <i>OBT - Országos Bírósági Tanács - Nacionalni savet pravosuđa Mađarske</i>	Levente Simon
Norveška - <i>Domstol – Nacionalna sudska uprava Norveške</i>	Karl Arne Utgård
Srbija – Visoki savet sudstva	Vida Petrović Škero Majda Kršikapa Nata Mesarović
Švedska – Nacionalna sudska uprava Švedske	Karin Nacke Ragnar Palmqvist
Turska – Visoki savet sudija i tužilaca Turske	Osman Nesuh Yildiz Fatih Acar

<b>SPOLJNI SARADNICI</b>	<b>IME</b>
Francuska - Profesor ustavnog prava na Univerzitetu u Parizu – nekadašnji član CSM Francuske	Dominique Rousseau
Italija – Tužilac Javnog tužilaštva u Trentu	Pasquale Profiti