

EVROPSKI STANDARDI U OBLASTI PRAVOSUĐA

Apstrakt

Autorke u radu nastoje da odgovore na pitanje da li postoje evropski standardi u oblasti pravosuđa, mehanizam njihovog nastanka i uticaja na nacionalne pravosudne sisteme. Poseban deo posvećen je temama koje obuhvataju navedeni standardi, kao i indikatorima na osnovu kojih se procenjuje ostvarenost standarda. Ovo pitanje posebno dobija na značaju u procesu evropskih integracija Republike Srbije i praćenja ostvarenosti napretka u usaglašavanju sa evropskim standardima. U radu su posebno analizirani standardi nezavisnosti, nepristrasnosti i integriteta, kao i standardi efikasnosti.

Ključne reči: pravosuđe, univerzalni i evropski standardi, nezavisnost, efikasnost

Uvod

Republika Srbija je u strateškim dokumentima i procesu pregovora o pristupanju Evropskoj uniji predvidela promene Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe, kako bi se obezbedile veće garancije nezavisnosti pravosuđa i smanjila mogućnost političkog uticaja.³ Proces pripreme radnog teksta amandmana na Ustav Republike Srbije pokrenuo je diskusiju u stručnoj javnosti o evropskim standardima u oblasti pravosuđa, njihovoj obaveznosti i preciznosti. Autorke u radu prikazuju razvoj standarda, kao i njihovu sadržinu i značaj za Republiku Srbiju.

Međunarodni standardi u odnosu na pravosuđe počeli su, u punom zamahu, da se razvijaju posle Drugog svetskog rata, paralelno sa razvojem

¹ Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu, m.matic@icl.org.rs.

² Članica Državnog veća tužilaca i zamenik osnovnog javnog tužioca u Beogradu, svetlana.nenadic@dvt.jt.rs.

³ Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Srbije, br. 405/2006, CDL-AD(2007)004, usvojeno na 70. plenarnoj sednici, Venecija, 17-18 mart 2007. godine; Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, koji je usvojila Narodna skupština 1. jula 2013. godine; Akcioni plan za poglavlje 23 koji je usvojila Vlada RS 26. aprila 2016. godine; Zajednička pozicija Evropske unije za poglavlje 23, AD 20/16, CONF-RS 5/16.

međunarodnog prava ljudskih prava. Proklamovana ljudska prava zahtevala su i efikasne mehanizme njihove zaštite. Sudska vlast⁴, kao izraz suvereniteta države, postala je primarna brana kršenju ljudskih prava i izvor moći za efektivnu zaštitu ljudskih prava. Tenzija između suvereniteta države, sa jedne strane i interesa međunarodne zajednice za blagostanje pojedinca⁵, sa druge strane, pojačala je zahteve međunarodne zajednice⁶ u odnosu na države i nacionalne sudove. Naime, zaokret međunarodnog prava kojim se u fokus interesovanja međunarodne zajednice, u konceptu ljudskih prava, stavlja na pojedinca, dovelo je do većeg interesovanja međunarodne zajednice u odnosu na način sprovođenja državne vlasti. Međunarodno pravo ne samo da obavezuje države u međusobnim odnosima, već utiče na funcionisanje internih pravnih sistema država.⁷ Sa druge strane, razvoj ekonomije nameće interesovanje za stabilnost pravnih sistema, odnosno vladavinu prava, što pokazuje i novo shvatanje ekonomske politike.⁸

Navedeni procesi doveli su do pojačanog interesovanja međunarodnih organizacija za pitanje vladavine prava, kao okvira za ostvarenje njihovih ciljeva - ekonomskog razvoja, izgradnje mira i zaštite ljudskih prava.⁹ S obzirom na raznorodnost pravnih sistema nacionalnih država, kao i na raznorodnost političkih i pravnih vrednosti, izgradnja prihvatljivog koncepta vladavine prava postala je, međutim, pravi izazov. Stoga međunarodno pravo, radi unapređenja konkretnih ciljeva međunarodnih organizacija,¹⁰

⁴ Pojam pravosuđe u ovom tekstu obuhvata sudsku vlast. Slično je sa pojmom *judiciary* u engleskom jeziku koji se odnosi samo na sudove, ali ne i na javna tužilaštva. Ipak, u našoj stručnoj javnosti, neretko se pod pojmom pravosuđa podrazumevaju kako sudovi, tako i tužilaštva. Sa stanovišta međunarodnih standarda, o kojima će biti reči u ovom tekstu, nesporno je da se većina izvora odnosi isključivo na sudove. U tekstu će biti posebno navedeni oni izvori koji se odnose na tužilaštva.

⁵ L. Henkin, *The Age of Rights*, Columbia University Press, New York 1990, 13.

⁶ Pod međunarodnom zajednicom podrazumeva se: „specifična zajednica različita od države kao postojbine unutrašnjeg ili nacionalnog prava... decentralizovana zajednica sastavljena od strane suverenih političkih jedinki – država koja ne poznaje monopol fizičke prinude otelotvoren u nadržavnom autoritetu“, M. Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2012, 28.

⁷ G. Lautenbach, *The Concept of Rule of Law and European Court of Human Rights*, Oxford University Press 2013, 2.

⁸ O potrebi razvoja liberalnog koncepta pravde u odnosu na zahteve političke ekonomije vidi više O potrebi razvoja liberalnog koncepta pravde u odnosu na zahteve političke ekonomije vidi više u: F.A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty, a New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, London 2013.

⁹ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, u preambuli uspostavlja vezu između ljudskih prava i vladavine prava. U izveštaju iz marta 2005. godine, Generalni sekretar UN-a iscrpno govori o vladavini prava. Videti: UN General Assembly (2005) A/59/2005.

¹⁰ Zahtev za stabilnošću pravnih sistema i vladavinom prava je u tolikoj meri povećan da postoje brojne organizacije koje se bave merenjem nivoa vladavine prava u državama: World Justice Project Rule of Law Index, The United Nations Rule of Law Indicators, World Bank's World Governance Indicators.

razvija neutralan koncept vladavine prava¹¹ koji podrazumeva, pre svega, zahtev za stabilnošću i efikasnošću pravnog sistema. Neutralni koncept vladavine prava postaje pravni okvir za izgradnju međunarodnih standarda za jednu od grana vlasti država – pravosuđe.

Nastanak međunarodnih sudova za zaštitu ljudskih prava¹², brojnih međunarodnih globalnih i regionalnih organizacija i tela, sa primarnim ciljem zaštite ljudskih prava¹³ i intenzivan razvoj međunarodnih nevladinih organizacija za zaštitu ljudskih prava¹⁴, ni na koji način nisu umanjili značaj funkcionisanja nacionalnih sudova. Naprotiv, delovanje navedenih organizacija postavilo je standarde i monitoring primene i zaštite ljudskih prava na nacionalnom nivou. Sa druge strane, razvoj profesionalnih međunarodnih i regionalnih organizacija i nevladinih organizacija koje se bave kvalitetom pravosuđa postavio je pred nacionalne sudove nove, više standarde profesionalnosti.¹⁵

Međunarodni standardi za pravosuđe se baziraju prvenstveno na mekim izvorima prava,¹⁶ dok su formalni izvori prava prvenstveno rezervisani za obavezujuće konvencije o ljudskim pravima.¹⁷

1. Univerzalni standardi

Organizacija ujedinjenih nacija (dalje UN), kao globalna međunarodna organizacija, postavila je temelj za izgradnju konsenzusa međunarodne zajednice o tome da svi standardi vezani za pravosuđe za polaznu osnovu moraju da prihvate nezavisnost sudske vlasti. Nezavisnost sudske vlasti proističe iz ideje vladavine prava, na način kako je ova ideja prihvaćena u međunarodnoj zajednici. Najznačajniji dokument UN-a koji se tiče sudske nezavisnosti su *Osnovni principi sudske nezavisnosti*¹⁸ iz

¹¹ G. Lautenbach, 2.

¹² African Court on Human and Peoples' Rights, Inter-American Court of Human Rights, The European Court of Human Rights.

¹³ United Nations Humans Rights Council, Council of Europe, OSCE i drugi.

¹⁴ Human Rights Watch, Amnesty International, Freedom from Torture, Freedom House i drugi.

¹⁵ The Judicial Integrity Group, International Commission of Jurists, International Association of Judges, International Association of Prosecutors, Judges for Judges i drugi.

¹⁶ Meki izvori prava su raznorodni: od rezolucija Generalne skupštine UN, kao što su Osnovni principi sudske nezavisnosti (usvojeni rezolucijom 40/32 i 40/146 Generalne skupštine UN, 1985. godine), do normi u fazi nastajanja kao što su Bangalorski principi sudijskog ponašanja iz 2002. godine).

¹⁷ Council of Europe: European Convention on Human Rights, Statute of the Council of Europe; Charter of Fundamental Rights of the EU itd.

¹⁸ Osnovni principi sudske nezavisnosti usvojeni su na sedmom kongresu UN za prevenciju kriminala i postupanja sa okrivljenima koji je održan u Milanu 1985. godine. U preambuli se poziva upravo na izvore ljudskih prava kao na osnovu za usvajanje principa. Tako se navode Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

1985. godine. Na bazi Osnovnih principa sudske nezavisnosti, Ekonomsko i socijalno veće UN-a je usvojilo rezoluciju *Procedure za efektivnu implementaciju Osnovnih principa sudske nezavisnosti*.¹⁹

Čini se da nezavisnost pravosuđa predstavlja opšteprihvaćeni međunarodni standard i da se pitanje opravdanosti ove polazne tačke više ne dovodi u pitanje. O tome govori i *Opšti komentar broj 32 Komiteta za ljudska prava – Pravo na jednakost ispred sudova i tribunalala i na pravično suđenje iz 2007. godine*²⁰ koji se odnosi na tumačenje člana 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima – jednakost pred sudovima i tribunalima. U članu 19. Komentara nezavisnost sudstva se, između ostalog, opisuje i kao „nezavisnost od političkog mešanja izvršne i zakonodavne vlasti“.

Domen međunarodnih standarda, ipak, počinje značajnije da se širi tek u poslednje dve decenije. Standardi koji su nastali u poslednje dve decenije pokazuju da se nezavisnost pravosuđa prihvata kao nesporna bazna linija, ali se javlja i značajna tendencija proširenja zahteva u odnosu na kategorije nepristrasnosti i integriteta. Iako se nepristrasnost pominje ranije, u Komentaru broj 32, a integritet u Osnovnim principima sudijske nezavisnosti, ovi pojmovi su na značaju dobili tek usvajanjem sledećih dokumenata: Rezolucije Veća za ljudska prava UN-a 23/6 – *Nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa, sudija i pomoćnika* (2013)²¹ i Rezolucije Veća za ljudska prava UN-a 25/4 – *Integritet sudskog sistema* (2014)²². Potpuna razrada pojma integriteta, sa stanovišta očekivanja u odnosu na nosioce pravosudnih funkcija, izvršena je u dokumentu *Bangalorski principi sudijskog ponašanja* (2002).²³

Sa stanovišta globalnih izvora međunarodnih standarda za pravosuđe bitno je pomenuti i one standarde koji su kreirala međunarodna profesionalna udruženja koja imaju sve veći, čak globalni, profesionalni uticaj. Među najvažnijim izvorima su *Univerzalna povelja sudija*, koju je 1999. godine usvojilo Međunarodno udruženje sudija²⁴ i *Univerzalna deklaracija o nezavisnosti pravosuđa* (Montrealska deklaracija) usvojena 1983. godine.²⁵

¹⁹ ECOSOC resolution 1989/60 Procedures for effective implementation of the Basic Principles on the Independence of the Judiciary.

²⁰ General comment no. 32, Article 14, Right to equality before courts and tribunals and to fair trial.

²¹ Resolution adopted by the Human Rights Council 23/6. Independence and impartiality of the judiciary, jurors and assessors, and the independence of lawyers.

²² Resolution adopted by the Human Rights Council 25/4. Integrity of the judicial system.

²³ The Bangalore Principles of Judicial Conduct (Judicial Group on Strengthening judicial Integrity, 2002).

²⁴ The Universal Charter of the Judge (International Association of Judges, 1999).

²⁵ First World Conference on the Independence of Justice, Universal Declaration on the Independence of Justice (Montreal Declaration), 1983. godine Univerzalna deklaracija zasnovana je na nacrtu koji je izradilo Međunarodno udruženje za nezavisnost pravosuđa i mir u svetu (International Association of Judicial Independence and World Peace).

Pored podele standarda u odnosu na prirodu izvora i donosioca, moguće je izvršiti podelu i u odnosu na sadržinu standarda, odnosno na obim njihove primene. Tako, postoje standardi koji su opšti za sve nacionalne sudove, o kojima je prethodno bilo reči, ali i standardi koji se odnose samo na posebne oblasti pravosuđa, koje su u fokusu interesa međunarodne zajednice²⁶. Takođe, postoje brojni standardi koji se odnose samo na tužioce²⁷.

2. Evropski standardi – da li postoje?

Evropski kontinent je kolevka ideja podele vlasti i vladavine prava, kao ideja koje se nalaze u srži nezavisnosti pravosuđa. Radovi Šarla Monteskejca (Charles-Louis de *Montesquieu*) i Džona Loka (John Locke) na ideji razlaganja državnih funkcija – podele na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, imali su značajan uticaj i van evropskog kontinenta. Ideja nezavisnog pravosuđa koja je proistekla iz evropske ideje vladavine prava prevazišla je evropski kontinent još u 18. veku i prihvaćena je u Federalističkim spisima u Sjedinjenim Američkim Državama. Iako je delo pisano krajem XVIII veka, ono (u spisima 78 i 79) sadrži brojne odredbe kojima se štiti nezavisnost federalnih američkih sudija. Stoga, ideja nezavisnosti sudske vlasti je prvo postojala samo u teorijskom diskursu, ali je polako bivala prihvaćena u evropskim zemljama i van Evrope, kao pravna garancija ili kao princip političkog delovanja.²⁸

Sadržina vladavine prava, u konkretnom društvenom okviru, zavisi od istorijskih i ideoloških korena, kao i od jačine institucija. Vladavina prava u evropskom kontekstu predstavlja zajedničko političko, ideološko i pravno nasleđe evropskih zemalja, kako predviđa i Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava u osnovnih sloboda. Evropski zahtev za vladavinom prava

²⁶ V.,c Draft Principles Governing the Administration of Justice through Military Tribunals (Decaux Principles, UN Sub-commission on the Promotion and the Protection on Human Rights, 2006), Salvador Declaration on Comprehensive Strategies for Global Challenges: Crime Prevention and Criminal Justice Systems and their Development in a Changing World (2010), The Burg House Principles on the Independence of the International Judiciary (International Law Association Study Group (2004).

²⁷ V., Guidelines on the Role of Prosecutors (welcomed by General Assembly resolution 45/166, 1990), A Guide to the Status and Role of Prosecutors (UN Office on Drugs and Crime, International Association of Prosecutors, 2014), International Association of Prosecutors, Declaration on Minimum Standards Concerning the Security and Protection of Public Prosecutors and their Families (2008), Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of the prosecutor (International Association of Prosecutors, 1999, UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, resolution 17/2).

²⁸ Ustav Nemačke je, na primer, garanciju sudijske nezavisnosti formalizovao tek izmenama Ustava iz 2005. godine. Iz prakse nemačkih sudova, međutim, mogli bismo zaključiti da je ovaj princip bio poštovan i pre nego što je bio ustavnom garantovan.

je zahtev za substantivnim i širim, a ne formalnim i užim razumevanjem vladavine prava.²⁹ Predstavlja koncept vladavine prava, koja, pored formalnih zahteva, u odnosu na legalnost i procedure, ima zahtev i za legitimitetom koji proizilazi iz određenih vrednosti, kao što su demokratija i pravda. Ovakvo poimanje vladavine prava podrazumeva da validnost pravne norme ne proizilazi iz prostog autoriteta onoga ko je doneo, već se, pre svega temelji na osnovu uobičajenog razumevanja pravde.³⁰

Padom Berlinskog zida i velikim proširenjem Evropske unije na države članice bivšeg Varšavskog pakta otvorila su se pitanja evropskih standarda u oblasti pravosuđa.³¹ Nacionalna pravosuđa u zemljama članicama EU su različita, takođe, razlikuju se i ustavna rešenja koja se tiču nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa.³² Za EU je, ipak, bez obzira na više nego očigledne razlike, od ključnog značaja način na koji se vladavina prava primenjuje u državama članicama. EU prihvata u celosti, kao svoje, vrednosti na kojima počiva vladavina prava, onako kako je tumači Savet Evrope.³³

Evropski standardi definisani su sa stanovišta ciljeva koji se žele ostvariti (nezavisnost, nepristrasnost, integritet, suđenje u razumnom roku i efikasnost), dok su instrumenti kojima se ti ciljevi postižu različiti od države do države. Problemi sa kojim su se suočile Rumunija i Bugarska u oblasti pravosuđa i borbe protiv korupcije dodatno su motivisale tela Saveta Evrope i Evropske unije da standardizuju kriterijume na osnovu kojih se meri napredak u oblasti reforme pravosuđa i ostvarenost evropskih standarda.

Odluke Evropskog suda za ljudska prava obavezujuće su za države članice Saveta Evropa; ocenama Evropskog suda za ljudska prava da li je u određenom slučaju došlo do kršenja Evropske konvencije o ljudskim

²⁹ L. Ferrajoli, *The Past and the Future of the Rule of Law. In: The Rule of Law*, (ed. P. Costa and D. Zolo), Dordrecht, Netherlands 2007, 21.

³⁰ *Ibid.*, 323.

³¹ Da bi jedna država postala članica EU potrebno je da ispuni *Kriterijume iz Kopenhagena* koji, u odnosu na pravosuđe, podrazumevaju ispunjenje političkih uslova u vidu stabilnosti institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina, ali i administrativne i institucionalne kapacitete za delotvornu primenu tzv. *acquis* i sposobnost preuzimanja obaveza članstva. U odnosu na pravosuđe i fundamentalna prava, *acquis* su opisane u poglavlju 23 i odnose se na očuvanje razvoja EU na polju slobode, bezbednosti i pravde. Radi postizanja navedenog cilja zahteva se uspostavljanje nezavisnog pravosuđa, a u cilju zaštite vladavine prava, zahteva se i nepristrasnost, integritet i visoki profesionalni standardi pravosuđa. Takođe, zahteva se čvrsto posvećenje eliminaciji eksternih uticaja na pravosuđe, kao i obezbeđenje adekvatnih finansijskih resursa i obuka. Korupcija je prepoznata kao osnovna pretnja vladavini prava i zato se traži efikasno suprotstavljanje korupciji. Osnovni zahtev koji se stavlja pred pravosuđe budućih zemalja članica ipak je obezbeđenje i efikasna zaštita fundamentalnih ljudskih prava.

³² O razlikama između pravosudnih sistema država članica više u: J. Gutmann, S. Voigt, *Judicial Independence in the EU – A Puzzle*, ILE Working Paper Series 4/2017.

³³ V. Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union of May, 2007.

pravima stvoren je mehanizam preko kojeg se utiče na oblikovanje nacionalnih pravosudnih sistema.

3. Teme koje obuhvataju evropski standardi

Savet Evrope, kao evropska regionalna organizacija, predstavlja lidera na polju promovisanja vladavine prava i ljudskih prava, kao osnovnih vrednosti, tumačeći ih u kontekstu evropske liberalno demokratske političke tradicije.³⁴ Upravo je Savet Evrope izradio neke od osnovnih evropskih standarda u oblasti pravosuđa. Polazeći od navedenih vrednosti, Savet Evrope i njegova tela fokusiraju se na principe nezavisnosti, nepristrasnosti i integriteta. Standardima su pokrivena i druge teme kao što su efikasnost, stručnost, kvalitet, itd.

3.1. Nezavisnost, nepristrasnost i integritet

U praksi Evropski sud za ljudska prava³⁵ razrađuje standarde u oblasti pravosuđa koji moraju da postoje da bi se sud mogao smatrati nezavisnim i nepristrasnim.³⁶ Navedeni standardi iz presuda Evropskog suda za ljudska prava postaju evropski standardi u odnosu na pravosuđe.

Komitet ministara Saveta Evrope je u više navrata izdavao preporuke u pogledu pravosuđa. Jedna od prvih značajnijih preporuka ovog tela je *Preporuka (94)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija*³⁷. Preporuka se poziva se član 6. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i na Osnovne principe sudske nezavisnosti UN-a. Preporuka se odnosi, kako na opšte principe nezavisnosti sudija, tako i na pitanja unapređenja autoriteta sudija, prava sudija na udruživanje, ali i na obaveze

³⁴ Potrebno je napomenuti da Savet Evrope nema jedinstvenu definiciju vladavine prava, o tome više: J. Polakiewicz, J. Sandvig, *Council of Europe and the Rule of Law*, Civil and Legal Sciences, 4, 4/2015.

³⁵ Polazeći od Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda kao formalnog izvora prava i temeljnog dokumenta za zaštitu ljudskih prava, Savet Evrope gradi najsnažniji međunarodni mehanizam za zaštitu ljudskih prava – Evropski sud za ljudska prava, pred kojim zaštitu može da potraži pojedinac, bez obzira na stav države.

³⁶ Slučajevi u odnosu na nezavisnost i nepristrasnost: *Stafford v UK*, predstavka br. 46295/99, *Guja v Moldova*, predstavka br. 14277/04, *Pabla Ky v Finland*, predstavka br. 47221/99, *Assandize v Georgia*, predstavka br. 71503/01, *Kyprianou v Cyprus*, predstavka br. 73797/01, *Sacilor Lormines v France*, predstavka br. 65411/01, *Procola v Luxemburg*, predstavka br. 14570/89, *Langborger v Sweden*, predstavka br. 11179/84; *Kleyn and others v Netherland*, predstavka br. 39343/98, 39651/98, 43147/98 i 46664/99. O nezavisnosti i nepristrasnosti u praksi u ESLJP više: N. Mole, C. Harby, *The Right to a fair trial, A guide to Implementation of Article 6 of European Convention on Human Rights*, Council of Europe 2006, kao i G. Lautenbach, 159-170.

³⁷ Recommendation No.R (94)12 of the Committee of Ministers on the independence, efficiency and the role of judges.

koje sudije imaju u društvu. Pod okriljem Saveta Evrope, četiri godine kasnije, usvojena je *Evropska povelja o statusu sudija* sa eksplanatornim memorandumom.³⁸ Značaj navedenog dokumenta je, pre svega, u činjenici da detaljno propisuje elemente koji mogu biti od uticaja na nezavisnost pravosuđa, a neposredno se tiču statusa sudija. Evropska povelja, tako propisuje standarde u postupku selekcije i izbora kandidata za sudije, ali i za postavljenje sudija, njihovu nepremestivost, karijerni razvoj, odgovornost, naknadu za rad i dužinu trajanja funkcije.

Polazeći od Preporuke (94)12, kao i od stavova Konsultativnog veća evropskih sudija, komitet ministara je usvojio *Preporuku (2010)12 o Nezavisnosti, efikasnosti i dužnostima sudija*.³⁹ Preporuka ide korak dalje od prethodnih, pa razlikuje eksternu i internu nezavisnost. Državama članicama se preporučuje preduzimanje mera u cilju obezbeđenja obe vrste nezavisnosti i istovremeno ukazuje na to da nezavisnost može biti ugrožena internim uticajem u okviru pravosuđa. Ujedno, preporučuje se osnivanje pravosudnih saveta kao nezavisnih tela koja bi predstavljala garanciju nezavisnosti pravosuđa.⁴⁰ Komitet ministara Saveta Evrope je razvio i važne preporuke koje se tiču javnog tužilaštva, prateći u najvećoj meri preporuke koje se odnose na sudove i položaj sudija.⁴¹

Za određivanje standarda nezavisnosti pravosuđa, značajna su i dokumenta Venecijanske komisije:⁴² *Izveštaj o nezavisnosti pravosuđa*,

³⁸ European Charter on the statute for judges and Explanatory Memorandum (Council of Europe, 1998).

³⁹ Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities.

⁴⁰ O pravosudnim savetima više: N. Garoupa, T. Ginsburg, *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, American Journal of Comparative Law, Vol. 57, Oxford University Press 2008, 103–134; M. Bobek, D. Kosar, *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, College of Europe, Brugge 2013; M. Matic Bošković, „Tužilački saveti i garancija tužilačke autonomije u državama zapadnog Balkana“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 1/2017, 169-186.

⁴¹ V., Recommendation on the role of public prosecution in the criminal justice system, Council of Europe 2000; Recommendation on the role of public prosecution outside the criminal justice system, Council of Europe 2012.

⁴² Venecijanska komisija je skraćen naziv za Evropsku komisiju za demokratiju putem prava. Venecijanska komisija predstavlja savetodavno telo Saveta Evrope u ustavnim pitanjima. Komisija daje pravne savete državama članicama, posebno u procesu unapređenja pravnih sistema u cilju dostizanja postojećih evropskih standarda koji se odnose na vladavinu prava, demokratiju i ljudska prava. U postupku koji prethodi savetodavnoj delatnosti, Komisija utvrđuje postojanje standarda, međusobno konsoliduje dostignute standarde i prakse i utvrđuje zajedničko ustavnopravno evropsko nasleđe. Stoga su mišljenja Venecijanske komisije značajna, kako za one koji mišljenje traže, tako i za sve druge zemlje koje prate razvoj standarda. Venecijanska komisija deluje u tri pravca. Prvenstveno, bavi se pitanjima razvoja demokratskih institucija i fundamentalnih prava, potom, pitanjima pravosuđa, kako ustavnog, tako i redovnog, i konačno, pitanjima izbora, referendumu i političkih partija.

*Deo prvi: nezavisnost sudija*⁴³ i *Izveštaj o evropskim standardima u odnosu na nezavisnost pravosuđa, Deo drugi: tužilaštvo*⁴⁴. Oba izveštaja sadrže popis dostignutih standarda, kao i način njihovog tumačenja i mišljenja koja su prethodno data u odnosu na neposrednu primenu evropskih standarda.

Konsultativno veće evropskih sudija⁴⁵ je do sada donelo značajan broj mišljenja povodom različitih tema vezano za nezavisnost pravosuđa. Pored tema koje se odnose na status sudija i njihovu zaštitu u odnosu na unutrašnje i spoljne uticaje⁴⁶, tu su i pitanja etike i odgovornosti sudija⁴⁷.

Najznačajniji dokument Konsultativnog veća je, ipak, *Velika povelja sudija*⁴⁸ iz 2010. godine. Dokument je trebalo da definiše fundamentalne principe, kao što su položaj sudske vlasti u konceptu vladavine prava i princip sudske nezavisnosti, ali istovremeno i da odredi osnovne garancije sudijske nezavisnosti, naročito u pogledu izbora sudija, predlaganja kandidata za sudije, vršenja funkcije sudije i disciplinske odgovornosti. Slično Preporuci (2010)12 Komiteta ministara Saveta Evrope, i *Velika povelja sudija* promoviše pravosudne savete kao tela, nezavisna od izvršne i zakonodavne vlasti, koja treba da obezbede i garantuju nezavisnost pravosuđa. Dokument, takođe, promoviše etiku i odgovornost i zahteva od sudija da sami propišu standarde ponašanja i disciplinskih prestupa i da takve standarde ponašanja poštuju, a kršenje sankcionišu.

Značajan doprinos razvoju evropskih standarda u oblasti pravosuđa dala su regionalna evropska profesionalna udruženja sudija i tužilaca.

⁴³ Venice Commission, Report on the Independence of the Judicial System, Part I: The Independence of Judges <https://rm.coe.int/1680700a63>, 9.3.2018.

⁴⁴ Venice Commission, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System / part 2 / prosecution service, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e), 9.3.2018.

⁴⁵ Konsultativno veće evropskih sudija je telo koje je osnovao Komitet ministara Saveta Evrope 2000. godine sa ciljem unapređenja snažnog i nezavisnog pravosuđa kao garanta vladavine prava i zaštite i promocije ljudskih prava. Istovremeno, Konsultativno veće preduzima mere na jačanju poverenja u pravosudne sisteme i unapređenja uzajamnog poštovanja između grana vlasti. Konsultativno veće deluje tako što postupa po zahtevima, organizuje posete državama u cilju unapređenja dijaloga i/ili normativnih rešenja, ali istovremeno daje i opšta mišljenja. Konsultativno veće u svojoj delatnosti polazi od evropskih standarda i vrednosti, naročito u odnosu na vrednosti demokratskog društva. Interesantno je da je Konsultativno veće istovremeno i stogo profesionalni organ, zato što je sastavljen isključivo od sudija. Identično telo postoji i za tužioce, Konsultativno veće evropskih tužilaca.

⁴⁶ V., Opinion no. 1 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges..

⁴⁷ V., Opinion no. 3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality.

⁴⁸ Consultative Council of European Judges, Magna Carta of Judges.

Tako, Evropsko udruženje sudija je 1997. godine usvojilo *Povelju evropskih sudija*⁴⁹. Povelja propisuje garancije nezavisnosti sudije, a inspirisana je procesom evropske integracije i ekspanzijom zakonodavne i izvršne vlasti na nacionalnom i međunarodnom nivou, kao i tendencijama pojačanog pritiska različitih grupa na rad sudova. Takođe, značajan je rad udruženja MEDEL.⁵⁰

Za određivanje sadržine standarda značajne su i rezolucije i deklaracije Evropske mreže pravosudnih saveta,⁵¹ kao što su Budimpeštanska rezolucija o samostalnom upravljanju pravosuđem: balans nezavisnosti i odgovornosti,⁵² Dablinska deklaracija o standardima izbora i imenovanja pripadnika pravosuđa,⁵³ Sofijska deklaracija o sudijskoj nezavisnosti i odgovornosti,⁵⁴ Varšavska deklaracija o bezbednosti pravde u Evropi.⁵⁵

Analizom relevantnih dokumenata izdvajaju se sledeći indikatori kojima se određuju standardi nezavisnosti i odgovornosti:

⁴⁹ European Association of Judges, Judges Charter in Europe, 1997.

⁵⁰ Magistrats Europeens pour la Democratie et les Libertes

http://www.medelnet.eu/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=61, 8.3.2018. Pomenuto profesionalno udruženje sudija i tužilaca pomno prati aktuelna dešavanja u pravnim sistemima evropskih zemalja koja mogu biti od uticaja na nezavisnost pravosuđa. Vidi izveštaje o stanju u pravosuđu u Turskoj i Poljskoj na:

http://www.medelnet.eu/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=61, 8. 3. 2018.

⁵¹ Članice mreže mogu da budu samo pravosudni saveti zemalja članica EU koji su nezavisni od izvršne i zakonodavne vlasti i koji obezbeđuju i odgovorni su za podršku nezavisnosti pravosuđa. O značaju organizacije govori i sastav posmatrača. Posmatrači organizacije su ministarstva pravde zemalja članica EU koje nemaju pravosudne savete, kao i pravosudni saveti zemalja kandidata za članstvo u EU. Takođe, posmatrač je i Sud pravde EU. Polazeći od činjenice da veliki broj zemalja članica EU, kao garanciju sudske nezavisnosti, u svojim ustavima predviđa postojanje nezavisnog tela – pravosudnog saveta, ovakvo telo predstavlja zapravo forum na kome se raspravljaju ključna pitanja, kao i savremene pretnje i izazovi po nezavisnost pravosuđa u EU. Organizacija daje respektabilne izveštaje o stanjima pravosudnih sistema, naročito u pogledu nezavisnosti, ali i mišljenja u odnosu na konkretne događaje vezane za stanje pravosuđa. V., Opinion of the ENCJ Executive Board on the adoption of the amendments to the law on the Krajowa Rada Sądownictwa of Poland, od 5. decembra 2017

https://www.encj.eu/images/stories/pdf/Members/krs_pl_opinion_encj_eb_5_dec_2017.pdf, 8. 3. 2018.

⁵² Resolution of Budapest on Self-Governance for the Judiciary: Balancing Independence and Accountability.

⁵³ Dublin Declaration on Standards for the Recruitment and Appointment of the Members of the Judiciary, usvojena na Generalnoj skupštini ENCJ, Dublin, 9-11. maj, 2012. godine.

⁵⁴ Sofia Declaration on judicial independence and accountability, usvojena na Generalnoj skupštini ENCJ, Sofija, 5-7. jun, 2013. godine.

⁵⁵ The Warsaw Declaration on the Future of Justice in Europe, usvojena na Generalnoj skupštini ENCJ, Varšava, 1-3. jun, 2016.

- odluka o izboru i karijeri sudija mora se zasnivati na objektivnim kriterijumima unapred definisanim zakonom, pri tome se odluka o izboru mora zasnivati na vrednovanju kvalifikacija i veština kandidata;⁵⁶
- ne sme postojati diskriminacija kandidata prilikom izbora na funkciju po osnovu pola, rase, boje, jezika, religija, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla ili drugog statusa;⁵⁷
- odluku o izboru sudija mora doneti telo nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti; kao garancija nezavisnosti tog tela, minimum polovina njegovih članova moraju biti sudije koje su izabrale kolege, a, ukoliko je Ustavom predviđeno da predsednik države, vlade ili zakonodavna vlast imaju ulogu u donošenju odluke o izboru sudija, nezavisno telo koje većinom čine sudije mora podneti predlog o izboru koje će nadležno telo u praksi usvojiti;⁵⁸
- kandidat za sudiju koji nije izabran mora biti ovlašćen da dobije obrazloženu odluku o razlozima zašto nije izabran i mora imati pravo na pravne lekove protiv odluke o neizboru;⁵⁹
- sudijama se mora garantovati stalnost funkcije, odnosno imenuju se na funkciju do ispunjenja uslova za penziju;⁶⁰
- nadoknada za rad mora biti dovoljna da zaštiti sudije od neprimerenih uticaja i ne sme zavisiti od rezultata rada;⁶¹
- razlozi za razrešenje sudija moraju biti ograničeni na ozbiljna kršenja disciplinskih propisa ili krivičnih odredbi;⁶²
- ne sme se predviđati upućivanje u drugi sud bez pristanka sudije, osim u slučaju disciplinskih sankcija ili reforme pravosudne mreže;⁶³
- nije dozvoljeno oduzimanje predmeta sudiji osim u slučaju kada postoje razlozi za izuzeće sudije;⁶⁴
- izvršna i zakonodavna vlast moraju se uzdržavati od kritike koja podriva nezavisnost pravosuđa i poverenje građana u pravosudni sistem;⁶⁵

⁵⁶ Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, para. 44..

⁵⁷ Recommendation CM/Rec (2010)12, para. 45.

⁵⁸ Recommendation CM/Rec(2010)12, para. 45 and 46.

⁵⁹ ENJC, Development of minimal judicial standards, report 2011-2012, para 2.11, 3.9; CDL-AD(2014)008, para 78; ENJC report 2011-2012 on minimal judicial standards, VC-opinions.

⁶⁰ CDL-AD(2010)004, Report on the Independence of the Judicial System Part I, para 38; CDL-AD(2010)003, para 39; CDL-AD (2012)001, para 66-68; CoE report on the independence of the judicial system Part I, VC-opinions.

⁶¹ Recommendation CM/Rec (2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, para. 54.

⁶² RoL-checklist, p. 20; CDL-AD(2013)034, para 54, 55; CDL-AD(2014)006, para 33; CoE RoL checklist, VC-opinions

⁶³ Recommendation CM/Rec (2010)12, para. 52.

⁶⁴ Recommendation CM/Rec(2010)12, para. 9.

⁶⁵ Recommendation CM/Rec(2010)12, para. 18.

- zakon mora predvideti sankcije protiv lica koja na neprimereni način utiču na sudije;⁶⁶
- sudijske odluke ne mogu biti osnov za građansku ili disciplinsku odgovornost;⁶⁷
- disciplinski prekršaji moraju biti jasno definisani;⁶⁸
- disciplinski postupak mora sprovođi nezavisno telo, a sudija mora imati sve garancije pravičnog suđenja.⁶⁹

3.2. Efikasnost

Efikasnost, kao evropski standard u oblasti pravosuđa, značajna je iz aspekta očuvanja poverenja građana u pravosudni sistem. Prolongiranje sudskih postupaka može da dovede do stvaranja utiska građana da pravosudni organi nisu sposobni da donesu odluku, što ima za posledicu da će građani izbegavati da potraže zaštitu svojih prava pred sudom. Standard efikasnosti značajan je i zbog poverenja građana u sistem, jer ukoliko pravoude izgubi legitimitet i autoritet, urušava se ceo pravni sistem.

Za određivanje standarda efikasnosti pravosuđa, značajan je član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, kao i član 47. Evropske povelje o ljudskim pravima koji garantuju suđenje u razumnom roku. Evropski sud za ljudska prava razrađuje standard suđenja u razumnom roku tumačeći član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Zahtev razumnog roka odnosi se i na parnični i na krivični postupak.

Dužina trajanja postupka je prva oblast za koju je Evropski sud za ljudska prava doneo pilot presude u kojima se nije pozabavio okolnostima određenog predmeta, već je ukazao na sistemska kršenja prava na pravično suđenje u određenoj zemlji.⁷⁰ Takođe, Konvencijom je predviđena obaveza država da uspostave pravni lek za svaki parnični ili krivični postupak, kako bi omogućile ubrzanje postupaka kojima se krši suđenje u razumnom roku.

Da li je određeno suđenje završeno u razumnom roku ili ne, ocenjuje se kumulativnim testom, koji sadrži tri merila:⁷¹ priroda i složenost predmeta, ponašanje podnosioca predstavke i ponašanje vlasti. Ne postoji opšteutvrđena smernica o dopuštenom roku - može se reći da se to ceni u svakom konkretnom slučaju i da zavisi od broja sudskih instanci koje

⁶⁶ Recommendation CM/Rec(2010)12, para. 14.

⁶⁷ Recommendation CM/Rec(2010)12, para. 71.

⁶⁸ Rule of Law-checklist, para 78; CDL-AD (2014)006, para 15; CDL-AD(2014)018, para 24; CDL-AD(2014)008, para 90, 101, 103, 105; CDL-AD(2013)034; CDL-AD(2008)041, para 15

⁶⁹ CoE RoL checklist, Recommendation CM/Rec(2010)12.

⁷⁰ *Kudla v. Poland*, predstavka br. 30210/96.

⁷¹ *Pretto and others v Italy*, predstavka br. 7984/77.

su uključene u rešavanje. Po pravilu, strože se analiziraju slučajevi koji potrajali više od tri godine u jednoj instanci.⁷²

Navedena *Preporuka (2010)12 o Nezavisnosti, efikasnosti i dužnostima sudija* posebnu pažnju poklanja unapređenju efikasnosti postupanja, kao i dužnosti i obavezama sudija. Efikasnost se definiše kao donošenje kvalitetnih odluka u razumnom roku, a odnosi se i na izvršenje odluka. Pored navođenja obaveze sudijama da poštuju zahteve postavljenje u članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima, predviđena je i obaveza organa nadležnih za upravljanje pravosudnim sistemom da obezbede sudijama odgovarajuće uslove da ostvare svoju misiju i budu efikasni u postupanju.

Konsultativno veće evropskih sudija takođe se bavilo pitanjem efikasnosti pravosuđa i donelo 2004. godine Preporuku broj 6 o suđenju u razumnom roku i ulozi sudija tokom suđenja posebno uzimajući u obzir alternativno rešavanje sporova⁷³. Preporuka sadrži uputstva državama članicama da posebnu pažnju treba da obrate na postojanje delotvornih pravnih sredstava u slučajevima prihvatljivih tužbi vezano za preteranu dužinu sudskih postupaka. U cilju skraćivanja trajanja sudskih postupaka državama članicama se preporučuje uvođenje prihvatljive dužine postupka u nacionalno zakonodavstvo, na primer propisivanjem maksimalne dužine trajanja za svaku fazu postupka u zavisnosti od vrste postupka, kao i uvođenje pravnih mehanizama za sprečavanje zastoja i ubrzanje postupaka, kao i uvođenje različitih formi obeštećenja za titulare prava. Kao mere unapređenja efikasnosti Preporuka navodi promovisanje alternativnog načina rešavanja sporova.

4. Poređenje i vrednovanje evropskih sistema – CEPEJ i Justice Scoreboard

Najsnažniji mehanizam zaštite vladavine prava EU je opisan u dokumentu *Novi EU okvir za jačanje vladavine prava*⁷⁴ iz 2014. godine. Okvir služi za sprečavanje pretnji vladavini prava u državama članicama, pre nego što se steknu uslovi za aktiviranje mehanizma predviđenog u članu 7. Ugovora o EU. Propisano je da će se primenjivati u situacijama sistematičnog i negativnog uticaja na integritet, stabilnost i ispravno

⁷² *Guincho v. Portugal*, predstavka br. 8990/80.

⁷³ V., Consultative Council of European Judges, Opinions Opinion No 6 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on fair Trial within a reasonable time and judge's role in trials taking into account alternative means of dispute settlement.

⁷⁴ A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council, COM(2014) 158 final.

funkcionisanje institucija i zaštitnih mehanizama koji garantuju vladavinu prava. Na osnovu ovog dokumenta, u kriznim situacijama, Evropska komisija ima pravo da vrši procenu, daje preporuke ili vrši monitoring nad državama članicama. Iz Novog EU okvira za jačanje vladavine prava proizilazi da se Komisija upravo poziva na dostizanje ciljeva Saveta Evrope i Venecijanske komisije, a sadržaj principa i standarda preuzima od Suda pravde EU, Evropskog suda za ljudska prava i iz dokumenata Saveta Evrope i Venecijanske komisije.⁷⁵ Istovremeno, u postupku od procene postojanja nepoželjnog uticaja na vladavinu prava, do davanja mišljenja od strane Komisije, ovo telo sprovodi dijalog sa državnom članicom, ali i Venecijanskom komisijom, pravosudnim savetima, Evropskom mrežom pravosudnih saveta i drugima.⁷⁶ Način funkcionisanja navedenog mehanizma vidljiv je u poslednjem obrazloženom mišljenju Komisije upravo u odnosu na pretnje ugrožavanja nezavisnosti pravosuđa u Poljskoj.⁷⁷

Evropska komisija za efikasnost pravosudne evaluacije CEPEJ,⁷⁸ predstavlja telo Saveta Evrope koje deluje u cilju unapređenje efikasnosti i funkcionisanja pravosuđa u zemljama članicama, kao i radi razvoja i implementacije instrumenata za praćenje stanja pravosuđa i unapređenje kvaliteta pravosudnog sistema. Stoga, CEPEJ u svom delovanju prvenstveno identifikuje teškoće sa kojima se pravosudni sistemi susreću, a potom definiše praktične načine za funkcionisanje i unapređenje sistema. Izveštaji CEPEJ predstavljaju evaluacionu ličnu kartu svakog nacionalnog pravosudnog sistema i na osnovu tih izveštaja moguće je utvrditi poziciju i kretanje svakog pravosudnog sistema u okviru evropske porodice pravosudnih sistema. Izveštaji služe za određivanje repera i poređenje nacionalnih pravosudnih sistema.

Radi unapređenja mehanizama za razvoj pravosuđa i unapređenja efikasnosti pravosudnih sistema zemalja članica, Evropska komisija osnovala je posebnu službu pod nazivom *EU justice scoreboard*⁷⁹ sa ciljem merenja postignutih rezultata država članica. Ova služba izdaje godišnje izveštaje o: reformama pravosuđa, efikasnosti pravosudnih sistema, kvalitetu pravosudnih sistema i stepenu nezavisnosti pravosuđa zemalja članica⁸⁰.

⁷⁵ COM 2014) 158 final, 4. Na istoj strani navode se i ciljevi vladavine prava EU: pravna izvesnost, zabrana arbiternosti izvršne moći, nezavisni i nepristrasni sudovi, efektivna pravna kontrola, uključujući poštovanje osnovnih ljudskih prava, jednakost pred sudom.

⁷⁶ V., Annex 1 to 2 to the Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council A new EU Framework to strengthen the Rule of Law.

⁷⁷ Reasoned Opinion to Poland regarding the Polish law on the Ordinary Courts Organisation.

⁷⁸ Osnovana je Rezolucijom (2002)12 Komiteta ministara Saveta Evrope.

⁷⁹ EU justice scoreboard, https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en, 08.03.2018

⁸⁰ V., EU justice scoreboard 2017, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2017_en.pdf, 08.03.2018.

Interesovanje Komisije za stanje pravosuđa u svakoj zemlji članici, kako kvantitativno, tako i kvalitativno, govori o tome da je pitanje standarda koji postoje u odnosu na pravosuđe, kao i pitanje stanja pravosuđa zemalja članica u odnosu na postavljene standarde od značaja za kreiranje politika EU.

5. Zaključak

Jačanje vladavine prava na međunarodnom nivou utiče i na jačanje vladavine prava i na nivou država. Evropski standardi, razvijeni u okviru Saveta Evrope i Evropske unije, koji se tiču pravosuđa počivaju na evropskoj ideji vladavine prava. Nesumnjivo je da globalni međunarodni standardi, svakako pod uticajem evropskih vrednosti, nezavisnost pravosuđa postavljaju kao baznu liniju svih standarda. Ipak, evropski standardi su otišli nekoliko koraka dalje u pogledu zahteva za unapređenje pravosudnih sistema. Na kreiranje evropskih standarda u oblasti pravosuđa uticala je i praksa Evropskog suda za ljudska prava koji je, razumevajući Evropsku konvenciju o ljudskim pravima kao živi instrument koji se tumači u svetlosti sadašnjih uslova⁸¹, uspeo da prepozna savremene izazove u odnosu na tradicionalne zahteve nezavisnosti i nepristrasnosti. Odluke Evropskog suda za ljudska prava u pogledu nezavisnosti i nepristrasnosti suda,⁸² imajući u vidu njihov obavezujuću prirodu, postaju deo evropskih standarda u oblasti pravosuđa.

Tako, evropski standardi šire pojam nezavisnosti pravosuđa na sferu interne i eksterne nezavisnosti, uvodeći zabranu neprimerenog uticaja čak i u odnosu onaj uticaj čija priroda može biti latentna, prikriivena i na prvi pogled dozvoljena⁸³. Sa druge strane, precizno i jasno su definisani zahtevi za nepristrasnošću sudija, kroz oblike subjektivne i objektivne nepristrasnosti, kao i potrebu jačanja utiska nepristrasnosti⁸⁴. Istovremeno, zahtevi za integritetom sudija su u porastu i evropski standardi integriteta se podižu u vidu različitih etičkih i vrednosnih zahteva.⁸⁵ Budući da evropska društva počivaju na demokratskim tekovinama, snaga sudske vlasti počiva na izvoru simboličke moći, tj. legitimitetu delovanja i

⁸¹ Tyrer v. United Kingdom, predstavka br. 5856/72.

⁸² V. fusnotu 37.

⁸³ Opinion no 1. of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges.

⁸⁴ *Micallef v. Malta*, predstavka br. 17056/06, *Campbell and Fell v UK*, st. 81, predstavka br. 7819/77, 7878/77, *Langborger v Sweden*, predstavka br. 11179/84.

⁸⁵ V., European Network of Councils for the Judiciary, Judicial Ethics: Principles, Values and Qualities (2010 London Declaration on Judicial Ethics), kao i Opinion no. 3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality.

poverenju koje građani imaju u odnosu na pravosuđe. Pravosuđe će biti onoliko jako koliko građani u njega veruju. Stoga, zahtev za integritetom evropskog sudije zapravo znači zahtev za prepoznavanjem vrednosti evropskog demokratskog društva kao profesionalnog cilja evropskog sudije,⁸⁶ a integritet postaje ne samo poželjna vrlina, već i „norma iz perspektive vladavine prava“⁸⁷.

Istovremeno, primetni su zahtevi za povećanjem efikasnosti pravosudnih sistema i za povećanom potrebom evaluacije postignutih rezultata. Pravna izvesnost i zahtev za suđenje u razumnom roku postaju ključni zahtevi u odnosu na efikanost sistema. Organizacije koje se bave merenjem rezultata rada nacionalnih pravosuđa,⁸⁸ CEPEJ i Justice Scoreboard, postavljaju kvantitativno-kvalitativne standarde koje evropske zemlje treba da dosegnu. Sa druge strane, rezultati ovih istraživanja, kao i istraživanja drugih međunarodnih organizacija koje se bave pravosuđem, kao na primer Svetske banke, služe kao pokazatelj ekonomskih trendova neke države, s obzirom na to da je stanje pravosuđa neke zemlje u direktnoj vezi, ne samo sa individualnim slobodama, već i sa ekonomskim prosperitetom zemlje,⁸⁹ što je od ključne važnosti za zemlje članice EU.

Možemo da zaključimo da evropski standardi, kao polaznu osnovu za pravosuđe, prepoznaju najviše stepene nezavisnosti, nepristrasnosti i integriteta i na osnovu stepena nezavisnosti procenjuju kvalitet pravosuđa. Istovremeno, standardi prepoznaju i zahteve za unapređenjem efikasnosti pravosudnih sistema. Svaka država ponaosob mora da pronade balans između ova dva cilja u skladu sa tradicijom sopstvenog pravnog sistema. Zahtevi za efikasnošću pravosuđa takođe su tesno povezani sa kvalitetom, odnosno pravosudni sistemi u kojima postupci dugo traju i koji stvaraju velike zaostatke utiču na stvaranje negativne percepcije građana i predstavljaju rizik za integritet sistema.

Ipak, najveći izazov po održivost postojećih standarda i njihovo unapređenje predstavlja razlika između pravnih sistema evropskih zemalja, kao i različitosti kulturnih obrazaca evropskih zemalja. Formalno prihvatanje evropskih vrednosti u vidu prihvatanja i prepisivanja evropskih standarda u ustave i zakone ne garantuju i njihovo faktičko prihvatanje. Budući da navedeni evropski standardi podrazumevaju, pre svega, vrednosni evropski koncept, njihova primena je moguća samo ukoliko su takve vrednosti prihvaćene

⁸⁶ S. Nenadić, M. Matic Bošković, „Integritet sudija i tužilaca“, *Pravni život*, tom 2, 10/2017, 5-19.

⁸⁷ J. Soeharno, „Is judicial integrity a norm? An inquiry into the concept of judicial integrity in England and Netherlands“, *Utrecht Law Review*, vol. 3, 1/2007, 15.

⁸⁸ Više u: M. Matic Bošković, „Upravljanje rezultatima rada pravosuđa“, *Strani pravni život* 2/2017, 77-93.

⁸⁹ L. Feld, S. Voigt, *Making Judges Independent – some Proposals Regarding the Judiciary*, CESifo Working Paper No.1260, 2014.

kao društvene vrednosti. U tom smislu zabrinjavajuća su istraživanja koja pokazuju da *de iure* garancije nezavisnosti nisu u direktnoj vezi sa *de facto* nezavisnošću.⁹⁰ U odnosu na pojedine istočno evropske države - nove članice EU, *de facto* i *de iure* nezavisnost pravosuđa se nalaze u odnosu međusobne suprotnosti. Činjenica je da to što je neki nacionalni pravni sistem preuzeo evropske standarde ne znači nužno da će standardi zaživeti u pravnom sistemu države. Možemo se zapitati da li su evropski standardi, za jedne vrednost kojoj teže, a za druge tek nešto što bi trebalo formalno da prihvate?

Literatura

- Bobek, M., Kosar, D. *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, College of Europe, Brugge, 2013.
- Feld L, Voigt, S., *Making Judges Independent – some Proposals Regarding the Judiciary*, CESifo Working Paper No.1260, 2014.
- Ferrajoli, L., *The Past and the Future of the Rule of Law*. In: *The Rule of Law*, ed. P. Costa and D. Zolo, Dordrecht, Netherlands, 2007.
- Fukujama, F., *Kraj istorije i poslednji čovek*, CID, Podgorica, 1998.
- Garoupa, N., Ginsburg, T., „Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence“, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 57, 2008, 103–134.
- Gutmann, J., Voigt, S., *Judicial Independence in the EU – A Puzzle*, ILE Working Paper Series, 4/2017.
- Hayek, F. A., *Law, Legislation and Liberty, a New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, London, 2013.
- Henkin, L., *The Age of Rights*, Columbia University Press, New York, 1990.
- Kosta, et al (eds), *The EU Accession to the ECHR*, Hart, 2016.
- Lautenbach, G., *The Concept of Rule of Law and European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2013.
- Matić Bošković, M., „Tužilački saveti i garancija tužilačke autonomije u državama zapadnog Balkana“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1/2017.
- Matić Bošković, M., „Upravljanje rezultatima rada pravosuđa“, *Strani pravni život*, 2/2017.
- Mole, N., Harby, C., *The Right to a fair trial, A guide to Implementation of Article 6 of European Convention on Human Rights*, Council of Europe, 2006.

⁹⁰ Vidi: J. Gutmann, S. Voigt, *Judicial Independence in the EU – A Puzzle*, ILE Working Paper Series, No. 4, 2017, 4, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/156756/1/ile-wp-2017-4.pdf>, 08.03.2018.

- Nenadić, S., Matić Bošković, M., "Integritet sudija i tužilaca", *Pravni život*, tom 2, 10/2017.
- Polakiewicz, J., Sandvig, J., „Council of Europe and the Rule of Law“, *Civil and Legal Sciences*, vol. 4, 4/2015.
- Peers, S., „Mission Accomplished? EU justice and Home Affairs Law after the Treaty of Lisbon“, *Common Market Law Review*, 48/2011.
- Peers, S., „The EU’s Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare“, *German Law Journal*, 1/2016.
- Soeharno, J., „Is judicial integrity a norm? An inquiry into the concept of judicial integrity in England and Netherlands“, *Utrecht Law Review*, vol. 3, 1/ 2007.
- Soeharno, J., *The Integrity of the Judge, A Philosophical Inquiry*, Burlington, 2009.

Marina Matić Bošković, Ph. D.

Scientific associate at the Institute for Comparative Law in Belgrade

Svetlana Nenadić

Member of the State Prosecutorial Council and deputy prosecutor in Belgrade basic public prosecution office

EUROPEAN JUDICIAL STANDARDS

Summary

Article intends to address question if there are European standards in the area of judiciary, mechanism of their development and influence on national judicial systems. Subsection is dedicated to topics that are covered by European standards, as well as to indicators used to evaluate achievements of standards. This issue is especially important in the process of European integration of Republic of Serbia and monitoring of progress to achieve. Article analyses standards of independence, impartiality and integrity, as well as standard of efficiency.

Keywords: judiciary, universal and European standards, independence, efficiency.