

**СОВЕТ НА ЕВРОПА**

Стразбур, 23 ноември 2001 год.  
[ccje/docs2001/ccje(2001)op n°1e]

ССЈЕ (2001) ОР N°1  
ССЕС (2001) М Бр. 1

**СОВЕТОДАВЕН СОВЕТ НА ЕВРОПСКИ СУДИИ  
(ССЕС)**

**МИСЛЕЊЕ Бр. 1 (2001)  
НА СОВЕТОДАВНИОТ СОВЕТ НА ЕВРОПСКИТЕ СУДИИ (ССЕС)  
ЗА КОМИТЕТОТ НА МИНИСТРИТЕ ПРИ СОВЕТОТ НА ЕВРОПА  
ЗА СТАНДАРДИТЕ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА НЕЗАВИСНОСТА НА  
СУДСТВОТО И НЕМЕНЛИВОСТА НА СУДИИТЕ**

**(ПРЕПОРАКА Бр. Р (94) 12  
ЗА НЕЗАВИСНОСТА, ЕФИКАСНОСТА И УЛОГАТА НА СУДИИТЕ И  
СООДВЕТНОСТА НА СТАНДАРДИТЕ И СИТЕ ДРУГИ  
МЕГУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗА ТЕКОВНИТЕ ПРОБЛЕМИ ВО  
ОВИЕ ОБЛАСТИ)**

1. Советодавниот совет на европски судии (СЕС) го подготви ова мислење врз основа на одговорите на Државите на Прашалникот, текстовите подготвени од страна на Работната група на СЕС и текстовите подготвени од Претседателот и Потпретседателот на СЕС и експертот на СЕС на оваа тема, г-дин Гакомо ОБЕРТО (Италија).

2. Расположливиот материјал од СЕС вклучува голем број изјави, помалку или повеќе официјални, за начелата кои се однесуваат на независноста на судството.

3. Како особено важни може да се наведат следните формални примери:

- Основните начела на ОН за независноста на судството (1985).
- Препораката Бр. Р (94) 12 на Комитетот на Министрите на Советот на Европа до Земјите членки за независноста, ефикасноста и улогата на судиите.

4. Помалку формални примери:

- Европската повелба за статусот на судиите, усвоена од страна на учесниците од европските земји и две меѓународни здруженија на судии на состанокот во Стразбур од 8- 10 јули 1998 год, поддржана од Претседателите на Врховните судови на Централните и Источноевропските земји на средбата во Киев од 12 до 14 октомври 1998 и повторно, поддржана од страна на судии и претставници на Министерства за правда на 25 европски земји на состанокот одржан во Лисабон од 8 до 10 април, 1999 год.
- Изјави на делегати на Високиот совет на судии или здруженија на судии, како оние дадени на средбата одржана во Варшава и Слок од 23 до 26 јуни 1997 год.

5. Други материјали споменати за време на дискусиите на СЕС вклучуваат:

- Беџинг изјавата за начелата за независноста на судството во регионот Лавација (август 1997 год.), сега потпишана од страна на 32 Претседатели на судови од тој регион.
- Водичот на Латимерската куќа за Комонвелтот (19 јуни 1998 год.), исходот од колоквиумот посетен од страна на претставници на 23 земји и прекуокеански територии на Комонвелтот и потпомогнат од страна на судии и адвокати на Комонвелтот со поддршка од Секретаријатот и Канцеларијата на Комонвелтот.

**6. Низ дискусиите на СЕС, членките на СЕС истакнаа дека не е критична перфекцијата на начелата а уште помалку хармонизацијата на институциите, туку целосното исполнување на веќе развиените начела.**

7. СЕС исто така размислуваше и за соодветноста од идно подобрување или натамошен развој на постоечките општи начела.

8. Целта на ова мислење е детално да се прегледаат дискутираните теми и да се препознаат проблемите или точките кои се однесуваат на независноста на судиите, а што ќе им користи на истите.

9. Предложено е да се следат овие главни теми:

- Образложение на судската независност
- Нивото до кое се гарантира судската независност
- Основи за избор или унапредување
- Тела за избор и советодавни тела
- Мандат - период за кој се избираат судиите
- Мандат - неменливост и дисциплина
- Плати на судиите
- Слобода од несоодветно надворешно влијание
- Независност во рамките на судството
- Улогата на судството

Во правец на разгледување на овие теми, ССЕС бараше да бидат идентификувани одредени примери за тешкотии и закани по независноста. Понатаму, во рамките на дискусијата беше идентификувана важноста на начелата (посебно) условите и практиката за избор и реизбор на судии во меѓународните судови. Оваа тема детално е презентирана во ставовите 52, 54-55.

#### *Образложение на судската независност*

10. Судската независност е предуслов за владеењето на правото и основен гарант за фер судење. Судиите "ја носат одговорноста за конечните одлуки во врска со животот, слободите, правата, должностите и сопственоста на граѓаните" (рецитал на основните начела на ОН кој одекнува во Пекиншката декларација; и членовите 5 и 6 на Европската конвенција за човекови права). Нивната независност не е прерогатив или привилегија во нивна корист, туку во корист на владеењето на правото и на оние кои бараат и очекуваат правда.

11. Оваа независност мора да е поврзана со општеството во целина и со странките во спорите во кои судиите треба да пресудуваат. Судството е една од трите основни и еднакви столбови во современата демократска држава<sup>1</sup>. Истото има важна улога и функција во однос на другите два столба. Тоа дава сигурност дека владата и управата ќе бидат одговорни за своите дејствија, а во однос на законодавството, судството обезбедува дека донесените закони ќе се спроведат, и дека повеќе или помалку, се во согласност со секој важечки устав и повисок закон (каков што е тој на

<sup>1</sup> ССЕС нема да настојува да ја прецизира обемната литература која се однесува на поделбата на власта и текстот дава само поедноставна слика како што е добро прикажано во Судството и поделбата на власта од Лопез Гуера (Венециски комисиски документ за Конференцијата за судии на врховни и уставни судови на Јужна Африка, февруари 2000 год.).

Европската Унија). За да ја исполни својата улога од овој аспект, судството мора да биде независно од овие органи, да биде слободно од несоодветни врски и влијанија од истите<sup>2</sup>. Оттука, независноста претставува гарант за непристрасноста<sup>3</sup>. Ова сигурно има влијание во скоро сите аспекти на судиската кариера: од обука до избор и унапредување, до дисциплинирање.

12. Судската независност претпоставува целосна непристрасност на судиите. Кога судат помеѓу странките, судиите мора да бидат непристрасни, што значи слободни од било каква поврзаност, наклонетост или пристрасност која ја засега или може да ја засегне нивната способност да судат независно. Во оваа смисла, судската независност е разработка на основното начело според кое "никој не може да суди во свој спор". Ова начело има поголемо значење од она кое ги засега странките вклучени во спорот. Не само странките кои учествуваат во спорот, туку и општеството во целина треба да му верува на судството. Оттука, судијата не само што треба да биде слободен од било каква несоодветна поврзаност, влијание или пристрасност, туку треба да изгледа како слободен и разумен набљудувач. Во спротивно, довербата во независноста на судството ќе биде поткопана.

13. Објаснувањето на смислата на судската независност, како што е дадено погоре, е клучно за оценка на практичните импликации, тоа се карактеристиките кои се неопходни за нејзино обезбедување и средство со кое истата може да биде обезбедена на уставно или законско ниво<sup>4</sup>, како и во секојдневната практика во одделните земји. Фокусот на ова мислење е повеќе насочен кон институционалната рамка и гаранциите кои ја обезбедуваат судската независност во општеството, отколку кон начелата кои бараат лична непристрасност (фактичка и видлива) на судијата во секој одделен случај. Иако постои преклопување, се предлага осврт на последната тема во контекст на испитувањето на ССЕС за раководењето на судијата со постапката и стандардите на однесување

*Нивој до кое се гарантира судската независност*

14. Независноста на судството треба да биде гарантирано со домашни стандарди на највисоко можно ниво. Соодветно, Државите треба да го вклучат концептот на независноста на судството во своите уставни или во основните начела признати од земјите кои немаат писмен устав, но во кои почитта кон независноста на судството е загарантирана со вековно стара култура или традиција. Ова го означува темелното значење на независноста

<sup>2</sup> За посоефицицирана анализа која ќе ја идентификува неможноста и, може да се каже, немањето желба да се биде комплетно независен од сите влијанија, пр. општествени и културни параметри, да се погледа Улогата на судската независност во владеењето на правото од проф. Хенрих (Венецијански комисијски документ за работилницата во Киргистан, април 1998 год.)

<sup>3</sup> Да се погледа став 12.

<sup>4</sup> Да се погледа став 14-16

на судството и ја признава специјалната поставеност на обичајното (англосаксонско) право (особено во Англија и Шкотска) со долга традиција на независност, но без писмени уставни.

15. Основните начела на ОН обезбедуваат независноста на судството да биде "гарантирана од државата и вклучена во уставот или законот на земјата". Препораката Бр. Р (94) 12 прецизира (во првата реченица на начелото 1.2) дека "Независноста на судиите треба да биде гарантирана соодветно на одредбите на Конвенцијата (Европската, за човекови права) и уставните начела, на пример со вметнување на посебни одредби во уставите или друга легислатива или со вградување на принципите на оваа Препорака во домашното право".

16. Европската повелба за статутот за судии обезбедува уште поспецифично: "Во секоја европска земја, основните начела од прописот кој се однесува на судиите се воспоставени како внатрешни норми на највисоко ниво, а неговите правила, во најмал степен, во норми од законодавно ниво". **Овој по специфичен пропис на Европската повелба наидува на општа поддршка на ССЕС. ССЕС предлага негово усвојување, наместо на помалку специфичните одредби од првата реченица на начелото 1.2 на Препораката Бр. Р (94) 12.**

#### *Основи за избор или унапредување*

17. Основните начела на ОН (став 13) гласат: " Унапредувањето на судиите, каде што постои таков систем, треба да се темели на објективни фактори, особено на способноста, интегритетот и искуството". Препораката Бр. Р (94) 12 е исто така недвосмислена: "Сите одлуки кои се однесуваат на професионалното напредување на судиите треба да се темелат на објективни критериуми, изборот и кариерата на судиите треба да се засновани на заслуги, со земање во предвид на квалификацијата, интегритетот, способноста и ефикасноста". Препораката Бр. Р (94) 12 е јасно применлива за сите лица кои ја практикуваат судиската функција, вклучително и оние кои се занимаваат со уставни, кривични, граѓански, стопански и управни работи (во најголема мерка на поротниците и други лица кои практикуваат судиска функција). Притоа, општо е прифатено дека изборот треба да биде врз основа на "заслуги" темелени на "објективни критериуми" а политичките мешања треба да бидат недопуштиви.

18. Остануваат централните проблеми на (а) давање согласност на општите аспирации кон изборите "темелени на заслуги" и "објективност" и (б) линиската теорија и реалноста. Презентираната тема е исто така поврзана со следните две теми (Тело за избор и Траен мандат).

19. Во некои земји постои, уставно, директно политичко влијание во поставувањето на судиите. Таму каде што судиите се избираат (било преку граѓаните како во Швајцарија на кантонално ниво или преку Собранието,

како што е во Швајцарија на федерално ниво, во Словенија и "ПЈР" Македонија и како во случајот на Германскиот федерален уставен суд и дел од членовите на Италијанскиот уставен суд), целта е , без сомнение, да им се овозможи на судиите одредена директна демократска поддршка во практикувањето на нивната функција. Не може да се предложи избор или унапредување на судија од тесни партиски политички интереси. Таквите методи се повеќе опасни отколку корисни.

20. Дури и кога постои посебен орган одговорен за процесот на избор или унапредување на судијата, политичките аспекти во практиката не се неопходно исклучени. Оттука, во Хрватска, Високиот судски совет од 11 члена (седум судии, двајца адвокати и двајца професори) има овластување за вакви избори, но Министерството за правда може да предложи 11-те членови да бидат избрани од Претставничкиот дом на Хрватското собрание и Високиот судски совет за секој избор треба да се консултира со Судската комисија на Хрватското собрание, контролирано од партијата која ја формира актуелната влада. Иако членот 4 од дополнетиот Хрватски устав се однесува на принципот на поделба на власта, кој ги вклучува "сите форми на взаемна соработка и реципрочна контрола меѓу властодршците", тоа секако не го исклучува политичкото влијание врз изборот или унапредувањето на судијата. Во Ирска, иако постои Комисија за избор на судиите<sup>5</sup>, политичките влијанија сеуште можат да одредуваат кој од кандидатите ривали, сите одобрени од Комисијата, ќе биде или ќе бидат всушност избрани од Министерот за правда (Комисијата нема улога од аспект на унапредувањето на судиите).

21. Во други земји, системите се разликуваат помеѓу земјите со -судии од кариера-(повеќето земји на континенталното граѓанско право) и земји каде судиите се избираат од редот на искусни практичари (на пр. земји со комонвелтско право како Кипар, Малта и ВБ и други земји како на пр. Данска).

22. Во земјите со судии од кариера, почетниот избор на судиите вообичаено зависи од објективниот успех при испитувањето. Важно е следново прашање: "дали (а) компетитивното испитување е доволно - нели треба да се оценуваат личните квалитети и да се разгледуваат и испитуваат практичните вештини? (б) дали треба во оваа фаза да се вклучи орган независен од извршната и законодавната власт - во Австрија на пр. Персонален сенат (составен од пет судии) има формална улога во давање препораки за унапредување, но, нема улога во врска со изборот.

23. Наспроти тоа, таму каде што судиите се или можат да бидат избрани од редот на искусните практичари, испитувањата можат да бидат нерелевантни

---

<sup>5</sup> Да се погледа став 43 подолу.

и добра основа за избор се практичните вештини и консултациите со други лица кои имаат директно искуство со кандидатот.

24. Во сите горенаведени ситуации се предлага постоење на објективни стандарди не само за да се исклучи политичкото влијание, туку и од други причини, како на пр. ризик од фаворизирање, конзерватизам и кронизам (или "класирање"), кое постои доколку изборот се врши на неструктуриран начин или врз основа на лични препораки.

25. Сите "објективни критериуми", кои треба да обезбедат изборот и кариерата на судијата да се "темелат на заслуги од аспект на квалификациите, интегритетот, способноста и ефикасноста", треба да бидат обединети во општи термини. Во секој случај, најкритична е нивната актуелна содржина и ефектот во секоја одделна земја. **СЕС препорачува органите во земјите членки одговорни за вршење и предлагање на изборот и унапредување на судиите да воведат, објават и да ги применуваат објективните критериуми со цел да се обезбеди изборот и кариерата на судиите да се "темелат на заслуги, водејќи сметка за квалификациите, интегритетот, способноста и ефикасноста"**. Откако ќе биде направено ова, овие тела или органи одговорни за секој избор или унапредување ќе бидат обврзани да делуваат соодветно и ќе биде можно во најмала мерка да се проучува содржината на усвоените критериуми и нивниот практичен ефект.

26. Одговорите на Прашалниците покажуваат отсуство на било каков објавен критериум. Општи критериуми се објавени од страна на Лорд канцеларот во ВБ а Шкотската извршна власт издаде консултативен документ. Австриското право дефинира критериуми за унапредување. Многу земји едноставно се потпираат на интегритетот на независните судски совети одговорни за именување или за давање на препорака за именување, на пр. Кипар, Естонија. Во Финска, соодветно советодавно тело ги споредува заслугите на кандидатите и предлогот за секое именување ги вклучува причините за нивната одлука. Слично во Исланд, Комисијата за избор<sup>6</sup> му обезбедува на Министерот за правда писмена оценка за кандидатите за обласни судии, додека Врховниот суд дава мислење за компетентноста за избор во тој суд. Во Германија, на федерално и на ниво на "земји", советите за избор на судии можат да бидат одговорни за доставување на писмени прегледи (без детални причини) за соодветноста на кандидатите на судиите за избор и унапредување, што не го обврзува Министерот за правда, но може да доведе до (понекогаш јавна) критика доколку не ги следи истите. Давањето на причини може да се смета за здрава дисциплина која овозможува да се направи внатрешен поглед на критериумите кои се примениле во праксата, но постојат и спротивставени мислења кои се залагаат за недавање на

---

<sup>6</sup> Која се состои од тројца правници назначени од Министерот за правда на препорака на Врховниот суд, Здружението на судии и Здружението на адвокати, за чија апликација и квалификација Врховниот суд исто така дава коментар.

причини во индивидуални случаи (пр. чувствителноста на одлуката за избор помеѓу слични кандидати и приватноста поврзана со изворот или информацијата).

27. Во Литванија, иако не постојат јасни критериуми за унапредување, работата на обласните судии се следи преку низа квантитативни и квалитативни критериуми, главно темелени на статистика (вклучително и статистика поврзана со исходите по жалби) и се прават извештаи кои се доставуваат до Судскиот оддел на Министерството за правда. Министерот за правда има само индиректна улога во изборот и унапредувањето. Но системот на следење е "строго критикуван" од страна на Здружението на судии на Литванија. Статистичките податоци имаат важна општествена улога во разбирањето и подобрувањето на работата и ефикасноста на судовите. Но, тие не се исти како и објективните стандарди за оценка, како во однос на изборот, така и во однос на унапредувањето или нешто друго. Потребно е големо внимание при примената на статистиката како поткрепа во овој контекст.

28. Во Луксембург, унапредувањето се темели главно на начелото на возраста. Во Холандија се уште има елементи на раниот систем на возраста, а во Белгија и Италија унапредувањето го одредуваат дефинирани критериуми на возраста и компетентноста. Во Австрија, во однос на препораките за унапредување, направени од страна на Персоналниот сенат (составен од 5 судии), кои се доставуваат до Министерот за правда, законска позиција е возраста да се зема предвид само во случај на еднаква професионална способност на кандидатите.

29. Европската повелба за статутот на судиите ги содржи системите за унапредување "кога истото не се темели на возраста" (став 4.1.), а Меморандумот за образложение укажува дека ова е "систем кој Повелбата не го исклучува по секоја цена бидејќи истиот обезбедува многу ефикасна заштита за независноста". **Иако соодветното искуство е важен предуслов за унапредување, ССЕС смета дека возраста, во современиот свет не е повеќе општо прифатлива<sup>7</sup> како водечко начело во унапредувањето.** Јавноста има силен интерес не само за независноста, туку и за квалитетот на нејзиното судство и особено во време на промени, за квалитетот на лидерите во судството. Постои можност од жртвување во динамиката во системите за унапредување темелени само на возраста, кое не може да се оправда со било каква реална придобивка за независноста. Меѓутоа, ССЕС смета дека барањата темелени на години на професионално искуство, можат да помогнат во поддршка на независноста.

---

<sup>7</sup> ССЕС е меѓутоа свесен за одредени случаи, каде што ваквиот систем работи успешно, на пр. за назначување на претседатели на судови во Индија и Јапонија.



30. Во Италија и во одреден степен во Шведска, статусот, функцијата и платите на судиите се одвоени. Платите зависат, скоро автоматски, од возраста т.е. работниот стаж и не варираат според статусот или функцијата. Статусот зависи од унапредувањето, но не вклучува задолжително поставување во друг суд. Оттука, судијата со статус на апелациски судија може да претпочита да продолжи да работи во суд во прва инстанца. На овој начин, системот има за цел да ја зголеми независноста со отстранување на финансискиот фактор како поттик за барање на унапредување или различна функција.

31. ССЕС го разгледува и прашањето поврзано со рамноправноста меѓу жените и мажите. Водичот на Латимерската куќа изјавува дека: "изборот на сите нивоа на судството како цел треба да го има постигнувањето на рамноправноста помеѓу мажите и жените". Во Англија "водечките начела" на Лорд Канцеларот укажуваат на избор (назначување) строго по заслуга "без оглед на полот, етничкото потекло, брачниот статус, сексуалната ориентација...", но Лорд Канцеларот јасно ја покажува својата желба да ги охрабри барањата за избор од редовите на жените и етничките малцинства. Ова се јасни и соодветни цели. Австрискиот делегат информираше дека во Австрија, кога има два еднакво квалификувани кандидати, ќе биде избран оној кандидат од полот кој е помалку застапен. Дури и под претпоставка дека оваа ограничено позитивна реакција на проблемот на помала застапеност нема да предизвика правни проблеми, ССЕС како практични потешкотии ги наведува, како прво, издвојувањето на една сфера на потенцијално помала застапеност (пол) и како второ, може да постои несогласување околу тоа, во зависност од условите во одредена земја, што претставува поимот помала застапеност во оваа сфера. **ССЕС не предлага одредби (како австриските) како меѓународни општи стандарди, но ја истакнува потребата од постигнување на еднаквост низ "водечки начела" како оние наведени во третата реченица погоре.**

*Тела за избор и советодавни тела*

32. ССЕС ја забележува разноликоста на методите со кои се избираат судиите. Постои очигледна едногласност дека избирањата треба да бидат "темелени на заслуги".

33. Различните методи кои сега се користат за избор на судии можат да се разгледуваат како методи кои поседуваат предности и недостатоци: може да се спори дека изборот доделува подиректен демократски легитимитет, но тој го вовлекува кандидатот во кампања, во политика и во искушение да купи или даде услуги. Кооптирањето внатре во постоечкото судство, може да произведе технички квалификувани кандидати, но и ризик од конзерватизам и кронизам (или "клонирање")<sup>8</sup> - и сигурно ќе се смета за недемократско

<sup>8</sup> Да се погледа став 24 погоре.

според некои уставни размислувања. Изборот од страна на извршната или законодавната власт, исто така може да се смета за унапредување на легитимноста, но носи ризик од зависност од истите. Друг метод вклучува именување од страна на независно тело.

34. Има простор за загриженост дека сегашната разноликост во пристапот може молкумно да го продолжи несоодветното политичко влијание врз поставувањето на судиите. СЕС го забележува размислувањето на експертот, г-дин Оберто, според кое неформалните изборни постапки и отвореното политичко влијание врз изборот на судиите во одредени земји не се модели од помош за други, понови демократии, каде од витално значење е да се обезбеди судската независност со воведување на строго неполитички тела за избор.

35. СЕС вели да се земе пример од земја - нова демократија, на пр. од Чешката Република, каде Претседателот на Републиката ги именува судиите, а на предлог на Министерот за правда, а унапредувањето (т.е. преминот во повисок суд или на позиција претседател или заменик претседател на суд) се врши или од страна на Претседателот или на Министерот. Не постои Врховен судски совет, иако судиите заседаваат во комисии кои ги селектираат кандидатите за судии.

36. Препораката Бр. Р (94) 12 сега ја обезбедува позицијата во оваа сфера. Таа започнува со превземање на независно тело за избор;

"Органот кој донесува одлука за избор и напредување на судиите треба да биде независен од владата и администрацијата. Со цел да се заштити независноста, одредбите треба да обезбедат, на пр. дека членовите ќе се избираат од судството и дека органот ќе одлучува врз основа на свои процедурални правила".

Но, потоа се продолжува со контемплацијата и се укажува на сосема различен систем:

"Меѓутоа, таму каде што уставните или правните одредби и традицијата дозволуваат судиите да бидат назначени од страна на владата, треба да постојат гаранции дека во праксата, постапките за именување на судиите ќе бидат транспарентни и независни и дека одлуките нема да бидат засновани на било кои други причини освен оние поврзани со објективните критериуми, споменати погоре."

Примерите кои ги следат "гаранциите" нудат дури и поголем простор за ублаженост на формалната постапка-тие започнуваат со специјално независно тело кое дава совет кој владата "го следи во праксата", следното вклучува "право на жалба на одлуката до независен орган" и завршува со

блага (и непрецизно изразена) можност дека е доволно доколку "авторитетот кој ја донесува одлуката се заштити од несоодветни влијанија".

37. Позадината на оваа формулација е содржана во условите од 1994 година. Но ССЕС сега е загрижен околу нејзиниот нејасен карактер во контекст на поширока Европа, каде што уставните или правните традиции се помалку релевантни а формалните постапки се неопходност. **Оттука, ССЕС сметаше дека секоја одлука која се однесува на изборот на судијата или неговата кариера треба да се темели на објективни критериуми и истиот да се спроведува од страна на независен орган кој ќе гарантира дека нема да користи други критериуми освен овие.**

38. ССЕС признава дека можеби нема да биде можно да се оди понатаму од аспект на разноликоста на системите прифатени во европските земји. Меѓутоа, ССЕС е советодавно тело со мандат да ги разгледува можните промени на постоечките стандарди и практики и развојот на општо прифатените стандарди. Понатаму, Европската повелба за статутот за судии веќе оди значајно понапред во однос на Препораката Бр. Р (94) 12 со обезбедување на следново:

"Во однос на секоја одлука која го засега изборот, назначувањето, напредокот во кариерата или пензионирањето на судијата, статутот предвидува интервенција на орган независен од извршната и законодавната власт во рамките на кој најмалку една половина од оние кои заседаваат се судии избрани според методи кои гарантираат најшироко претставување на судството."

39. Меморандумот за образложение објаснува дека "интервенцијата" на независниот орган треба да биде доволно широка за да го покрие мислењето, препораката или предлогот, како и актуелната одлука. Европската повелба е се уште над сегашната практика во многу европски земји. (Не е изненадувачки што делегатите на Високите совети на судии и здруженија на судии на средбата во Варшава од 23-26 јуни 1997 година побараа дури и поцелосна судска "контрола" врз изборот и унапредувањето на судиите од онаа што е поддржана со Европската повелба).

40. Одговорите на прашалниците покажуваат дека повеќето европски земји вовеле тело независно од извршната или законодавната власт, со исклучителна или помала улога во однос на изборот и унапредувањата: примери се Андора, Белгија, Кипар, Данска, Естонија, Финска, Франција, Исланд, Ирска, Италија, Литванија, ПЈР Македонија, Молдавија, Холандија, Норвешка, Полска, Романија, Русија, Словачка, Словенија и Турција.

41. Во Чешката Република, отсуството на вакво тело се смета за слабост. Во Малта постои вакво тело, но фактот што консултацијата со телото за избор<sup>9</sup> не е задолжителна, се смета за слабост. Во Хрватска како проблем беше идентификуван степенот на можното политичко влијание врз телото за избор на судии<sup>10</sup>.

42. Следниве системи ќе се користат како три примери на повисок судски совет кој ги вклучува сугестиите на Европската повелба:

- I) Во член 104 од Италијанскиот устав, ваквиот совет го сочинуваат Претседателот на Републиката, Првиот претседател и Генералниот обвинител на Касациониот суд, дваесет судии избрани од судството и десет членови избрани од Собранието на заедничка седница, од редот на универзитетски професори и адвокати со 15 години искуство. Во членот 105, неговата одговорност се состои во "назначување, избор и трансфер, унапредување и преземање дисциплински мерки против судиите, во согласност со одредбите за судската организација".
- II) Законските реформи на судството во Унгарија од 1997 година воспоставија Национален судски совет кој ја спроведува организацијата на судската управа вклучително и изборот на судиите. Советот го сочинуваат: Претседателот на Врховниот суд (Претседател на советот), девет судии, Министерот за правда, Државниот јавен обвинител, Претседателот на Адвокатската комора и двајца пратеници.
- III) Во Турција, Врховниот совет ги избира и унапредува судиите и јавните обвинители. Истиот го сочинуваат седум членови вклучително пет судии од Касациониот суд или од Државниот совет. Министерот за правда раководи, а Потсекретарот е член на советот по службена должност.

43. Пример на комонвелтското право е Ирска каде Судскиот борд за избор е востановен со Законот за судови и судски службеници од 1995 година, Оддел 13, со цел да се "идентификуваат лицата и да се информира владата за соодветноста на лицата кои се именуваат за судската функција". Членството го сочинуваат девет лица, Министерот за правда, Претседателите на Високиот суд, Подрачниот суд и Обласниот суд, Јавниот обвинител, делегат од Адвокатската комора назначен од нејзиниот Претседател, адвокат номиниран од Претседателот на Правното здружение и до три лица назначени од Министерот за правда кои имаат ангажмани во, или знаења и искуство од областа на сметководството, финансии или управата или со

<sup>9</sup> Претседателот на совет од Премиерот.

<sup>10</sup> Да се погледа став 20 погоре.

искуство како корисници на судски услуги. Но, истото не го исклучува севкупното политичко влијание во процесот<sup>11</sup>.

44. Германскиот модел (погоре) вклучува совети, чија улога може да биде различна во зависност од тоа дали станува збор за федерални или судови на "земјите" и од нивото на судот. Има совети за избор на судии чија улога вообичаено е, само советодавна. Како дополнение, во неколку германски земји е обезбедено судиите да се избираат заеднички од страна на надлежниот Министер и Комисијата за избор на судии. Оваа комисија вообичаено има право на вето. Најчесто е составена од членови на Собранието, судии избрани од нивните колеги и адвокат. Вклучувањето на Министерот за правда во Германија се смета за важен демократски елемент бидејќи тој одговара пред Парламентот. Се смета дека е од уставно значење фактот што постоечкото тело за избор не се состои само од судии, ниту од мнозинство на судии.

45. Дури и во правните системи каде традиционално постојат добри стандарди и неформална самодисциплина, вообичаено под надзор на слободните медиуми, во последните години се препознава зголемена потреба од пообјективна и поформална заштита. Во други земји, особено оние од поранешните комунистички земји, таквата потреба е особено изразена. **ССЕС сметаше дека Европската повелба - како што сега се залага за влијание (доволно широко за да ги вклучи мислењето, препораката или предлогот, како и актуелната одлука) на независниот орган со значајно присуство на судии, демократски избрани од други судии<sup>12</sup> - посочува на општиот правец кој ССЕС сака да го препорача. Ова е особено важно за земји кои немаат долготрајно зацврстени и демократски докажани системи.**

*Мандати - период за кој се избираат судиите*

46. Основните начела на ОН, Препораката Бр. Р (94) 12 и Европската повелба за статусот за судии се однесуваат повеќе на можноста за избор за траен мандат, отколку на избор до пензионирање.

47. Европската повелба, став 3.3 исто така се однесува на постапките за избор "за пробниот период, вообичаено краток, после изборот за судија, но пред потврдување на трајниот мандат".

48. Европска пракса е, главно, судиите да се избираат со траен мандат до пензионирањето. Овој пристап е најмалку проблематичен од аспект на независноста.

<sup>11</sup> Да се погледа став 20 погоре.

<sup>12</sup> Да се погледаат ставовите 38 и 39 погоре.

49. Многу системи на граѓанското право вклучуваат периоди на обука или пробен мандат за судии.

50. Некои земји именуваат судии на одредено време (пр.во случај на Федералниот уставен суд на Германија, 12 години). Судиите исто така се именуваат на одредено време и во меѓународни судови (пр. Европскиот суд на правдата и Европскиот суд за човекови права).

51. Некои земји нашироко користат заменици-судии чиј мандат е ограничен или помалку заштитен од оној на судиите со целосен мандат (пр. ВБ и Данска).

52. ССЕС сметаше дека, таму каде по исклучок, судиите со целосен мандат се избираат на одредено време, не се потребни промени, доколку постапките обезбедуваат:

- I. судијата, да се смета за реизбран/а од страна на изборното тело доколку тој/таа сака и
- II. одлуката која се однесува на реизборот е донесена целосно објективно врз основа на заслуги и без политичка пристрасност.

**53. ССЕС сметаше дека кога мандатот е привремен или ограничен, од особена важност е телото одговорно за објективност и транспарентност на методот за избор или реизбор за судија со целосен мандат (да се погледа став 3.3 од Европската повелба).**

54. ССЕС е концизен дека неговите задачи не се однесува на позицијата на судијата на меѓународно ниво. ССЕС е творец на Препораката (бр. 23) во Извештајот на Мудрите од 1998 година, според која треба да се засили директната соработка со домашното судство и Резолуцијата Бр. 1 усвоена од страна на министрите за правда на нивната 22 Конференција во Кишињев од 17-18 јуни 1999 година, која се однесува на улогата на ССЕС да помага при идентификувањето на приоритетите во глобалниот акционен план "за зајакнување на улогата на судиите во Европа и да советува.....кога е потребно да се модернизираат правните инструменти на Советот на Европа....". Глобалниот акциски план е главно фокусиран на внатрешните правни системи на земјите членки. Но не смее да се заборави дека критериумите за членство во Советот на Европа вклучуваат "исполнување на обврските кои произлегуваат од Европската конвенција за човекови права и во оваа смисла "ставање под јурисдикција на Европскиот суд за човекови права, изграден врз меѓународното право, што е најважниот стандард на Советот на Европа (Извештај на Мудрите, став 9).

55. ССЕС сметаше дека растечкото значење на наднационалните судови и нивните одлуки за националните правни системи е суштествено за да се охрабрат земјите членки да ги почитуваат начелата на независност,

неменливост, избор и мандат на судиите во ваквите наднационални судови (да се погледа особено ставот 52 погоре).

**56. ССЕС се согласи дека важноста која за националните правни системи и судии, ја имаат обврските кои произлегуваат од меѓународните договори, како што се Европската конвенција, како и договорите на Европската Унија, значи дека изборот и реизборот на судиите во судовите кои ги толкуваат тие договори, ќе ја бара истата доверба и почитување на истите начела како и националните правни системи. Понатаму, ССЕС сметаше дека треба да се охрабри вклучувањето на независен орган, споменат во ставовите 37 и 45, во изборот и реизборот на судии во меѓународните судови.** Советот на Европа и неговите институции се темелат на верба во заедничките вредности кои се супериорни во однос на оние на било која земја членка и оваа верба веќе постигна значаен практичен ефект. Доколку не се инсистираше на нивна примена на меѓународно ниво, тоа ќе ги поткопаше овие вредности и прогресот во нивниот развој и примена.

#### *Мандаџи - неменливост и дисциплина*

57. Основно начело на судската независност е гарантиран мандат до возраста на задолжително пензионирање или до истек на одреденото време на служба: да се погледаат основните начела на ОН, став 12; Препораката Бр. Р (94) 12 Начела I (2)(a)(ii) и (3) и VI (1) и (2). Европската повелба потврдува дека ова начело треба да се прошири и во однос на упатувањето во друг оддел или седиште без согласност на судијата (поинаку отколку во случај на судска реорганизација или привремено), но истата како и Препораката Бр. Р (94) 12 имаат предвид дека преминот на друго задолжение може да биде наредено како дисциплинска мерка.

58. ССЕС забележува дека во Чешката Република не постои возраст на задолжително пензионирање, но "судијата може да биде отповикан од неговата позиција од страна на Министерот за правда кога ќе наполни 65 години старост".

59. Постојењето на исклучоци од аспект на неменливост, особено оние кои произлегуваат од дисциплински санкции, води веднаш кон телото и методот со кој и врз основа на кој судиите можат да бидат дисциплинирани. Препораката Бр. Р (94) 12, Начело VI (2) и (3) инсистира на потребата за прецизно дефинирање на повредите за кои судијата може да биде отстранет од работа и на дисциплинските постапки, кои одговараат на процесните барања на Конвенцијата за човекови права. Надвор од ова, таа вели дека "земјите треба да воспостават, според закон, специјално квалификувано тело кое, како своја цел, ќе ја има примената на дисциплинските санкции со кои судот не се занимава и одлуките на тоа тело би требало да бидат контролирани од надреден судски орган." Европската повелба му ја дава оваа

улога на независен орган на кој му сугерира да интервенира во сите аспекти на изборот и напредувањето на секој судија.

#### 60. ССЕС сметаше

**а) дека неменливоста на судиите треба да биде конечен елемент на независноста поставен на највисоко внатрешно ниво (да се погледа став 16 погоре);**

**б) дека од особена важност во дисциплинските работи е интервенцијата на независен орган<sup>13</sup> со постапки кои ќе гарантираат целосно право на одбрана**

**в) дека е корисно да се подготват стандарди кои ќе ја дефинираат не само постапката за отстранување од службата, туку и секоја постапка која може да доведе до дисциплински мерки или промена на статусот, вклучително и на пр. преместувањето во друг суд или област.**

Од страна на ССЕС во подоцнежната фаза би можел да биде подготвен нацрт текст со детално мислење на оваа тема, кој ќе биде ставен на разгледување од страна на ЦДЦЈ и кој ќе се занимава со стандардите на однесување, иако нема сомневање дека истите се особено поврзани со презентираната тема за независноста на судството.

#### *Платии на судиите*

61. Препораката Бр. Р (94) 12 вели дека "платите на судиите треба да бидат гарантирани со закон" и "соодветни на достоинството и одговорноста што ја носи професијата" (Начела I (2)(a)(ii) и III (1)(b)). Европската повелба содржи важно, цврсто и реално признавање на улогата на адекватните плати во заштитата "од притисоци кои влијаат врз одлучувањето и однесувањето..." и признавање на важноста од загарантиран здравствен надомест и соодветни пензии (став б). **ССЕС во целост ги одобрува изјавите во Европската повелба.**

62. Додека некои системи (на пр.во Нордиските земји) се справуваат со ситуацијата со помош на традиционални механизми без формални правни одредби, ССЕС сметаше дека е важно (особено во однос на новите демократии) да се донесат посебни правни одредби кои ќе ги заштитат судиските плати од нивно намалување и ќе обезбедат, најмалку де факто, зголемување на платите, пропорционално на порастот на животните трошоци.

#### *Слобода од несоодветни надворешни влијанија*

<sup>13</sup> Да се погледаат ставовите 37 и 45 погоре.



63. Слободата од несоодветни надворешни влијанија претставува признато општо начело: да се погледаат основните начела на ОН, став 2; Препораката Бр. Р (94) 12, Начелото I (2)(d) предвидува: "Законот треба да обезбеди санкции против лица кои на било каков начин влијаат врз судиите". Како општо начело, слободата од несоодветни надворешни влијанија и потребата, во екстремни случаи, од санкции, се неспорни<sup>14</sup>. Понатаму, ССЕС нема причина да мисли дека тие не се соодветно предвидени како такви во законите на земјите членки. Од друга страна, нивното спроведување во практика бара внимание, надзор и во одреден контекст, политичко ограничување. Дискусиите со, како и разбирањето и поддршката од судиите од различни земји можат многу да користат од овој аспект. Тешкотија е самото дефинирање на тоа што всушност претставува несоодветно влијание, и постигнување на соодветна рамнотежа помеѓу, на пр. потребата за заштита на судската постапка од политички притисоци и притисоци од медиумите или од други извори и интересот за отворена дебата за работи од јавен интерес во јавниот живот и во слободниот печат. Судиите мораат да прифатат дека се јавни личности и не смеат да бидат премногу чувствителни или кршливи. **ССЕС се согласи дека не се потребни никакви промени во постоечките начела, но дека судиите во различни земји можат да имаат корист од взаемни дискусии и размена на информации за одредени ситуации.**

*Независноста во рамките на судството*

64. Основна точка е дека судијата во вршењето на својата функција не е ничиј вработен; тој/таа е државен службеник. Оттука, тој/таа е во служба на законот и нему му одговара. Очигледно е дека во одлучувањето во спорот, судијата не прима наредби или инструкции од трета странка, внатре или надвор од судството.

65. Препораката Бр. Р (94) 12, Начело I (2)(a)(i) вели дека "одлуките на судиите не се предмет на ревизија надвор од апелациските постапки, пропишани со закон", а Начелото I (2)(a)(iv) вели дека "со исклучок на одлуките за амнестија, помилување и сл., владата или управата не смеат да бидат во можност да донесуваат одлуки кои ретроактивно ќе ги поништуваат судските одлуки". **ССЕС забележува дека одговорите на прашалниците покажуваат дека овие начела главно се запазени и не се сугерирани никакви измени.**

66. ССЕС забележа дека потенцијална закана за судската независност може да произлезе и од внатрешната судска хиерархија. Тој препозна дека судската независност не е само слобода од несоодветно надворешно влијание, туку и слобода од несоодветно влијание кое во одредени ситуации може да

<sup>14</sup> Да се погледа, исто така, рамнотежата помеѓу општото начело на слободата на изразување и исклучокот (каде се потребни чекори за да се одржи авторитетот и непристрасноста на судството) во Членот 10 од ЕКЧП.

произлезе од однесувањето на други судии. "Судиите треба да поседуваат целосна слобода да одлучуваат непристрасно во согласност со нивната совест и толкување на фактите во согласност со одредбите на законот" (Препораката Бр. Р (94) 12, Начело I (2)(d). Ова значи судијата да одлучува индивидуално. Роковите во кои е ограничен не исклучуваат доктрини како оние во земјите со комонвелтско право (т.е. обврската на понискиот судија да ја следи претходната одлука на повисокиот суд во поглед на правното прашање кое директно произлегува од подоцнежниот случај).

67. Начелото I (2)(d) продолжува: "Судијата не треба да биде обврзан да дава извештај за исходите од своите случаи било кому надвор од судството". Ова во секој поглед е нејасно. "Извештаите" за исходите од случаите, дури и на другите припадници на судството е неспојливо со индивидуалната независност. Друго прашање е ако одлуката е до тој степен неквалификувана што претставува дисциплински престап, но и во таков исклучителен случај, судијата всушност нема да "дава извештај", туку ќе одговара на обвинението.

68. Хиерархиската власт која во многу правни системи е дадена на вишите судови, во практика може да ја поткопа индивидуалната судиска независност. Решение би било трансфер на целата релевантна власт на Повисок Судски Совет, кој потоа би ја заштитил независноста на судијата внатре и надвор од судството. Ова упатува на препораката на Европската повелба за статутот на судиите, која е веќе спомената во насловите *Тело за избор и Слобода од несоодвешно надворешно влијание*.

69. Судските инспекциски системи, во земјите во кои постојат, не би требало да бидат загрижени за исходите или коректноста на одлуките и не би требало да ги тераат судиите, во име на ефикасноста, да го претпочитаат квантитетот пред правилното одигрување на основната улога, а тоа е внимателно донесување на одлуки во интерес на оние кои бараат правда<sup>15</sup>.

70. Во врска со ова, во современиот италијански систем, ССЕС забележува одвоеност на степенот, платите и службата опишана во став 30 погоре. Целта на овој систем е да се засили независноста и тоа исто така значи дека тешките предмети од прва инстанца (пр. во Италија предмети поврзани со мафијата), можат да бидат судени од посposобните судии.

#### *Улогата на судството*

71. Овој наслов може да покрие широко поле. Голем дел ќе произлезе од деталното разгледување на стандардите кое ќе го врши ССЕС и подобро е да се остават дотогаш. Тоа се однесува на индивидуални теми како членство во политичка партија и политичко ангажирање.

<sup>15</sup> Да се погледа став 27 погоре.

72. Важна тема која беше допрена за време на средбата на ССЕС се однесува на внатрешната размена, во некои системи, на позициите помеѓу судијата, јавниот обвинител и службеникот на министерството за правда. Во смисла на оваа внатрешна промена, ССЕС одлучи дека улогата, статусот и должностите на јавниот обвинител паралелно со оние на судијата се надвор од неговиот круг на разгледување. Меѓутоа, останува важно прашањето дали ваквите системи се во согласност со судската независност. Оваа тема е без сомнение од значаен интерес во таквите правни системи. **ССЕС сметаше дека истата заслужува понатамошно внимание, во подоцнежна фаза, веројатно поврзано со испитувањето на одредбите од законите за судови, што ќе бара понатамошна стручна помош.**

### Заклучоци

73. ССЕС сметаше дека клучна работа за земјите членки е целосно да се ефектуираат веќе развиените начела (став 6) и после испитувањето на стандардите, содржани особено во Препораката Бр. (94) 12 за независност, ефикасност и улога на судиите, беше заклучено следново:

(1) Основните начела на судската независност би требало да бидат воспоставени на уставно или највисоко можно правно ниво во секоја земја членка, а нејзините посебни начела на законодавно ниво (став 16).

(2) Органите, одговорни во секоја земја членка за донесување одлуки и препораки за избор и унапредување, би требало да воведат, објават и да ги ефектуираат објективните критериуми со цел да обезбедат изборот и кариерата на судијата да се темелат на заслуги поврзани со квалификацијата, интегритетот, способноста и ефикасноста (став 25).

(3) Возраста не би требало да биде водечко начело за унапредување. Меѓутоа, секако дека е важно соодветно професионално искуство и предусловот поврзан со годините на искуство може да помогне во поддршка на независноста (став 29).

(4) ССЕС сметаше дека Европската повелба за статусот за судии - засега како што се залага за интервенцијата на независен орган со значајна застапеност на судии, демократски избрани од други судии - посочува на главниот правец кој ССЕС сакаше да го препорача (став 45).

(5) ССЕС сметаше дека кога мандатот е пробен или ограничен, особена важност има телото одговорно за објективност и транспарентност на методот за избор или реизбор на судија (да се погледа и став 3.3 од Европската повелба)(став 53).

(6) ССЕС се согласи дека е важно за националните правни системи и судии, изборот и реизборот на судии во судовите кои ги толкуваат обврските кои

произлегуваат од меѓународните договори, како што се Европската конвенција и договорите на Европската Унија, да биде водено со истата доверба и почит на начелата кои се применуваат и во националните правни системи. ССЕС понатаму сметаше дека вклучувањето на независниот орган наведен во ставовите 37 и 45 треба да биде охрабрен во однос на изборот и реизборот во меѓународните судови (став 56).

(7) ССЕС сметаше дека неменливоста на судиите треба да биде неспорен елемент на независноста поставен на највисоко внатрешно ниво (став 60).

(8) Платите на судиите треба да бидат соодветни на нивната улога и одговорност и треба да обезбедат соодветна здравствена и пензиска заштита. Треба да бидат гарантирани со специфични правни одредби насочени против нивно намалување и треба да има одредби за покачување, пропорционално на порастот на животните трошоци (ставови 61-62).

(9) Независноста на секој индивидуален судија во вршењето на неговата функција постои и покрај постоењето на внатрешна судска хиерархија (став 64).

(10) Примената на статистички податоци и судски инспекциски систем не треба да се користи на штета на судската независност (став 27 и 69).

(11) ССЕС сметаше дека би било корисно да се подготват дополнителни препораки или да се дополни Препораката Бр. Р (94) 12 од аспект на ова мислење и понатамошната работа да биде извршена од страна на ССЕС.