
Mr Marina Matić¹

Pregledni naučni rad

UDK: 347.962/.963:342.33(560)(4)

347.97/.99(560)(4)

VISOKI SUDSKI I TUŽILAČKI SAVET TURSKE I USAGLAŠENOST SA EVROPSKIM STANDARDIMA

Apstrakt

U tekstu autor, nastoji da predstavi međunarodne standarde o pravosudnim savetima i da ih u skladu sa njima anallizira pravni okvir u Turskoj nakon nedavnih izmena Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savetu Turske. Turska je donela Zakon izmenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savetu 2014. godine, ali holandsko Udruženja sudija za sudije, Evropsko udruženje sudija i tužilaca za slobodu i demokratiju (MEDEL), kao i Konsultativno veće evropskih sudija (CCEJ) ukazali su na brojne nedostatke normativnog okvira, koji je narušio nezavisnost pravosuđa i Savet i Akademiju potčinio izvršnoj vlasti. Iz tog razloga, autor se osvrnuo na iznete primedbe i ukazao na međunarodne standarde i način na koji su navedena pitanja trebaju biti usklađena sa standardima.

Ključne reči: podela vlasti, nezavisnost pravosuđa, pravosudni saveti, preporuke Saveta Evrope.

*

* *

Glavni cilj uspostavljanja pravne države je da se pravno ograniči vlast države radi zaštite prava i osnovnih sloboda pojedinica. Država je pravna kada se vlast vrši prema pravilima postavljenim objektivnim pravom, a u isto vreme se predviđaju određene garancije. Podela vlasti, i načelo zakonitosti koje iz nje proističe, obezbeđuje pojedincu subjektivna

¹ Istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo Beograd; e-mail: maticmarina77@yahoo.com

prava. Ostvarenje ovog cilja zahteva da su sve radnje koje se preduzimaju u skladu sa javnim ovlašćenjima podložne sudskoj kontroli u pogledu njihove usklađenosti za zakonom. To znači da se sve aktivnosti javne uprave, kao i zakonodavne vlasti, moraju biti pod kontrolom sudske vlasti. Međutim, pozitivne posledice sudske kontrole zavise od garancija nezavisnosti pravosuđa. Nezavisnost pravosuđa ima dve dimenzije: institucionalnu i individualnu.

Institucionalna nezavisnost podrazumeva odvijanje sudskih postupaka u skladu sa načelom vladavine prava bez bilo kakvih uticaja i intervencija. Kada je u pitanju Turska, podela vlasti postoji u Turskoj prema članu 9. Ustava iz 1982. godine koji predviđa da „sudsku vlast vrše nezavisni sudovi u ime naroda Turske“. A članovima 138-140. Ustava definiše se nezavisnost pravosuđa². I pored ovih odredbi Ustava, u praksi se dešava da političari, Vrhovni sud, vojska, državna administracija i novinari daju izjave koje predstavljaju uticaj na sudove³. Načelo nezavisnosti pravosuđa ne može se uspostaviti samo proklamovanjem u Ustavu, već i ponašanjem glavnih aktera u skladu sa vladavinom prava.

Individualna nezavisnost pravosuđa može da se obezbedi tako što se nosioci pravosudnih funkcija štite dok vrše svoja ustavom i zakonom predviđena ovlašćenja. Kao oblik zaštite nezavisnosti pravosuđa u mnogim državama postoje, saveti pravosuđa, koji omogućavaju da nosioci pravosudnih funkcija imaju organ pravosudne uprave. U određenom broju država, postoje nezavisna i samostalna tela koja obavljaju finansijsko i upravno rukovođenje sudovima, pored ovlašćenja da biraju sudije i javne tužioce i da odlučuju o njihovom napredovanju na osnovu sistema vrednovanja koji se razlikuju od države do države. Saveti pravosuđa su tela koja garantuju nezavisnost, efiksanost i transparentnost pravosuđa i kvalitet pravosudnog sistema⁴.

U procesu evropskih integracija, Turska je pripremila Strategiju reforme pravosuđa o kojoj se izjasnila i Evropska komisija u jesen 2009. godine. U skladu sa Strategijom sproveden je Ustavni referendum 12. septembra 2010. godina. Amandmanima usvojenim 2010. godine na Ustav iz 1982. godine Visoki sudski i tužilački savet je reformisan u samostalno telo koje ima budžetsku nezavisnost i svoj sekretarijat.

² Memorandum on independent and effective judiciary, Symposium of Rule of Law and justice, Istanbul, 8-9 May 2014

³ E. Durnagöl, Assessment of the Amendments to Law 6087 on High Council of Judges and Prosecutors of Turkey, International Associations of Prosecutors, Newsletter br. 62, September 2014

⁴ Mišljenje br. 10 Konsultativnog veća evropskih sudija o Savetima pravosuđa u službi društva.

Broj članova Saveta povećan je sa 7 na 22 kako bi se obezbedila veća reprezentativnost. Do Ustavnih promena Savet nije imao odvojen budžet i sekretarijat, već je funkcionisao kao organ podređen Ministarstvu pravde. Savet je do izmena Ustava kritikovan da nema dovoljan broj predstavnika prvostepenih sudija i tužilaca, da nedostaju interni mehanizmi prigovara i žalbi na odluke Saveta, nepostojanje sudske kontrole odluka Saveta, kao i zbog uključenosti Ministarstva pravde u postupak inspekcije i istraga protiv sudija i tužilaca. Izmenama Ustava koje su usvojene na referendumu u septembru 2010. godine, Zakon br. 2461 o sastavu i funkcionisanju Visokog sudskog i tužilačkog saveta, zamenjen je novim Zakonom br. 6087 koji je omogućio da Savet ima sopstveni sekretarijat, kao stručno-administrativnu podršku i samostalan budžet.

U skladu sa Ustavnim amandmanima, diversifikovana je baza iz koje se biraju članovi Saveta, uvedena je sudska kontrola odluka Saveta o razrešenju sudija i tužilaca, Inspeksijski odbor je podređen Savetu, a ovlašćenja Ministarstva pravde u pogledu inspekcije i istraga sudija su preneti na Savet. Izmenama Ustava iz 2010. godine ministar pravde je ostao predsedavajući Visokog saveta, ali su mu ovlašćenja značajno smanjena. Prema novom članu 159. stav 7 Ustava, ministar pravde ne može da učestvuje u aktivnostima veća. Istim stavom ovlašćenje za izbor rukovodilaca veća data je plenarnoj sednici Saveta. Stavom 9. Predviđa se mogućnost da nosioci pravosudnih funkcija budu pod inspeksijskim nadzorom Visokog saveta, na osnovu predloga nadležnog veća, a uz saglasnost ministra pravde. Ovom izmenom je ovlašćenje za pokretanje inspeksijskog postupka data nadležnom veću. Stavom 11. predviđeno je osnivanje generalnog sekretarijata u okviru Visokog saveta, a da generalnog sekretara imenuje predsednik Visokog saveta između tri kandidata koje predloži Visoki savet.

Zakon 6087 o Visokom sudskom i tužilačkom savetu stupio je usvojen je 11. decembra 2010. godine, kojim je predviđena finansijska i upravna nezavisnost Saveta. Venecijanska komisija je dala pozitivno mišljenje o Ustavnim amandmanima i Zakonu br. 6087. Prema mišljenju Venecijanske komisije, ovim izmenama se jača nezavisnost pravosuđa u Turskoj⁵.

Novi Zakon br. 6087 insistira na načelu nezavisnosti i nepristrasnosti. Članom 1. Zakona navodi se da je svrha Zakona da obezbedi da Visoki savet bude osnovan, organizovan i da funkcionise u skladu sa načelom nezavisnosti sudova i stalnosti sudijske funkcije. Odredbama člana

⁵ Opinion No. 610 / 2011, CDL-AD(2011)004.

3. Zakona Savet je nezavisan u obavljanju svojih prava i dužnosti. Sa druge strane, kada obavlja svoje dužnosti Savet mora postupati poštujući načelo nezavisnosti sudova i stalnosti sudijske i tužilačke funkcije i da deluje u okviru načela nepristrasnosti⁶. Kako bi ostvario nova ovlašćenja i unapredio poverenje građana u Savet, Savet je doneo petogodišnji Strateški plan za period 2012-2016.

Izmenama Zakona iz 2010. godine predviđeno je da nadležnost Saveta obuhvata:

- Donošenje konačne odluke o predlogu Ministarstva pravde o ukidanju suda ili promeni nadležnosti;
- Donošenje odluka o sudijama i tužiocima i to o stupanju na funkciju, raspoređivanju u određeni sud, premeštaju u drugi sud, napredovanju, dodeljivanju prve klase, raspoređivanju kadrova, donošenje odluke o razrešenju, odlučivanje o disciplinskim sankcijama, suspenziji;
- Sprovođenje inspekcijskog nadzora nad sudijama i tužiocima da li obavljaju obaveze u skladu sa zakonom i drugim propisima; istraživanje da li su počinili neki prekršaj u vršenju svojih ovlašćenja i odlučivanje o pokretanju istrage;
- Izdavanje uputstva o administrativnim obavezama sudija van onih obaveza koje imaju u vršenju sudijske funkcije;
- Izbor članova Kasacionog suda i Državnog saveta;
- Odlučivanje o zahtevima za učestvovanje u kontinuiranim obukama koje sprovodi Pravosudna akademija.

Plenarinu sednicu Visokog saveta čini svih 22 članova. Predsednik Saveta je ministar pravde, a zamenik ministra je *ef officio* član Saveta. Ostali članovi Saveta su: sedam članova biraju prvostepene sudije i tužioci iz svojih redova, tri člana biraju prvostepene upravne sudije i tužioci među svojim kolegama, tri člana se biraju na plenarnoj sednici Kasacionog suda iz redova sudija tog suda, dva člana se biraju na plenarnoj sednici Državnog saveta iz reda svojih članova, jednog člana bira plenarna sednica Pravosudne akademije među svojim članovima i četiri člana bira predsednik Republike iz redova profesora pravnih fakulteta i advokata.

Zakon br. 6087 o Visokom savetu precizno definiše prava i obaveze Visokog saveta, raspoređuje nadležnosti između plenarne sednice i tri veća Saveta. Na plenarnoj sednici biraju se članovi sva tri veća, kao i

⁶ Član 3. stav 7. Zakona br. 6087

rukovodioci veća na osnovu kriterijuma postavljenih u Zakonu⁷. Plenarna sednica je nadležna da raspoređuje prava i obaveze koje nisu zakonom raspoređene konkretnim organizacionim delovima Saveta, odnosno većima⁸. Plenarna sednica je takođe nadležna da izvrši preraspodelu obima posla između veća kada jedno od veća ima preveliki obim posla koji ne može da savlada⁹. U pogledu nadležnosti u disciplinskom postupku, izvršena je podela između Trećeg veća koje je nadležno za ispitivanje i istrage preko Inspeksijskog odbora i Drugog veća koje ispituje dokaze prikupljene tokom istrage i odlučuje o disciplinskim sankcijama. Ovaj sistem podele ovlašćenja obezbeđuje dodatne garancije nezavisnosti i stalnosti sudijske i tužilačke funkcije¹⁰.

Tokom poslednjih deset godina, delimično zahvaljujući procesu evropskih integracija, Turska je ostvarila napredak u oblasti vladavine prava i podele vlasti, i jedan od najznačajnijih koraka je reforma Visokog sudskog i tužilačkog saveta 2010. godine, koji je garant nezavisnosti pravosuđa.

Međutim, 17. decembra 2013. godine, istraga o korupciji koju je pokrenuo glavni tužilac Istanbula protiv četiri člana kabineta (ministar unutrašnjih poslova, ministar za EU poslove, ministar privrede i ministar životne sredine i urbanizacije) i visokih funkcionera i biznismena koji su se neosnovano obogatili nezakonitim radnjama, dovela je do sukoba između vlade i pravosuđa. Kao posledica ove istrage, 27. februara 2014. godine, pripremljen je zakon br. 6524 kojim je Visoki sudski i tužilački savet potčinjen Ministarstvu pravde (iako je nezavisnost Saveta garantovana Ustavom Turske)¹¹.

Prema turskim propisima, tužilac je dužan da sprovodi istragu na neutralan način, prikupljajući dokaze za i protiv osumnjičenih, kad god smatraju da postoji osnovana sumnja da je učinjeno krivično delo. Prva reakcija Vlade na ove istrage bila da zahteva od policijskih službenika koji su radili sa tužiocima na istragama da izveste o tim istraga svoje nadređene u policiji¹². Reakcija Saveta na ovu odluku bila je javno saopštenje kojim je zahtev za takvim izveštavanjem policijskih službenika okarakterisana

⁷ Član 8. Zakona br. 6087.

⁸ Član 7. Stav 2. (c).

⁹ Član 7. Stav 2. (d).

¹⁰ Član 9 (2) (a) (2) – (4), Art. 9 (3) (b) – (ç) Zakona br. 6087.

¹¹ E. Durnagöl, Assessment of the Amendments to Law 6087 on High Council of Judges and Prosecutors of Turkey, International Associations of Prosecutors, Newsletter br. 62, September 2014

¹² Ovo je sprovedeno amandmanima na Akt o pravosudnoj policiji od 26. decembra 2013. godine.

kao mešanje u nezavisnost tužilaca. Rekonstrukcija kabineta od 25. decembra 2013. godine dovela je do zamene četiri ministra protiv kojih se vodila istraga, kao i ministra pravde i nekolicine drugih ministara. U maju 2014. godine u Narodnoj skupštini Turske pokrenuta je procedura za ukidanje imuniteta četvorici bivših ministara kako bi mogle da se podinu optužnice za korupciju.

Novopostavljeni ministar pravde odmah je postao *ex officio* predsednik Saveta i imenovao je zamenika ministra koji je po službenoj dužnosti postao član Prvog veća Saveta. Na prvoj plenarnoj sednici Saveta kojom je predsedavao, ministar (15. januara 2014) je predložio novu tačku dnevnog reda koja se ticala izmena sastava tri veća Saveta, uz obrazloženje unapređenja efikasnosti. Na plenarnom delu svaki član Saveta je vrednovan kako bi se odlučilo da li da ostane na trenutnoj poziciji ili da bude prebačen u drugo veće. Na sednici dva člana Prvog veća su zamenjena, jedan sa članom iz Drugog, a jedan sa članom iz Trećeg veća. Sledećeg dana, novi sastav Prvog veća doneo je uredbu većinom od šest glasova (uključujući i glasove nova tri člana). Na osnovu novousvojene uredbe koja je odmah stupila na snagu, Prvo veće je premestilo na drugu mesnu nadležnost tužioce koji su se smatrali odgovornim za pokretanje istrage protiv članova kabineta i njihovih članova porodice. Obrazloženje za takvu odluku su nepravilnosti u istragama i da vreme kada su pokrenute ukazuje na koordinisani napad na Vladu pod uticajem „stranih faktora“¹³.

Navedeni događaji su se odigrali pre stupanja na snagu Zakona br. 6524. Prema Zakonu br. 6087 iz 2010. godine o Visokom sudskom i tužilačkom savetu koji je bio na snazi kada su tužioci premešteni, kao što je već objašnjeno disciplinsku nadležnost imalo je Drugo i Treće veće Visokog saveta. Treće veće bilo je nadležno za istrage u saradnji sa Inspekcijskim odborom, dok je Drugo veće bilo nadležno da odlučuje na osnovu rezultata istrage da li će se pokrenuti disciplinski postupak protiv tužioca, odnosno sudije. Međutim, promenjeni sastav Prvog veća smatrao je da nema vremena za redovne procedure i da je neophodno što pre premestiti tužioce iz Istanbula¹⁴. Odluku Prvog veća i nepoštovanje redovne procedure, sudije i tužioci u Turskoj mogu smatrati kao nagoveštaj da ih Prvo veće može premestiti na drugu lokaciju kad god je nezadovoljno njihovim odlukama i radom.

Narodna skupština Turske usvojila je Zakon br. 6524 za manje od mesec dana, a Visoki sudski i tužilački savet i Pravosudna akademija,

¹³ Prof. T. Giegerich, Report on the Reform of the High Council of Judges and Public Prosecutors by Law No. 6524 of February 2014, 30. jul 2014.

¹⁴ *Ibid.*

nisu ni bili zvanično uključeni u proces donošenja Zakona¹⁵. Zakonom br. 6524 izvršene su izmene Zakona br. 2802 o sudijama i tužiocima od 24. februara 1984. godine, Zakona o organizaciji i nadležnosti ministarstva pravde br. 2992 od 29. marta 1984. godine, Zakona o Pravosudnoj akademiji Turske br. 4954 od 27. marta 2003. godine, Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savetu br. 6087 od 11. decembra 2010. godine i Zakona o organizaciji i sudskom postupku Ustavnog suda br. 6216 od 30. marta 2011. godine.

Visoki sudski i tužilački savet je objavio mišljenje o nactu Ustava 2013. godine u kojem je predložio dodatne reforme u pogledu pravosuđa, koje su bile u smeru suprotnom od onih uvedenih Zakonom br. 6524. Glavne pravci izmena uvedenih Zakonom br. 6524 su:

- Ovlašćenja Visokog sudskog i tužilačkog saveta
- Organizacija i upravljenje Pravosudnom akademijom
- Prelazne odredbe kojima se predviđa prestanak funkcije svih nosilaca funkcije u Savetu i Akademiji.

Nadležnosti ministra pravde, kao predsednika Saveta su značajno proširene u oblasti napredovanja sudija i javnih tužilaca, a podređen mu je i Inspeksijski odbor. Nadležnost za imenovanje predsednika i zamenika predsednika Inspeksijskog odbora preneti je sa Plenarne sednice Saveta na ministra pravde. Pre stupanja na snagu izmena Zakona iz 2014. godine, Inspeksijski odbor bio je nezavisan od ministra pravde. Nadzor nad radom Inspeksijskog odbora vršilo je Treće veće Saveta. Inspektori su za vršenje dužnosti bili odgovorni predsedniku Inspeksijskog odbora, a predsednik Odbora bio je odgovoran Visokom savetu. Prema usvojenim izmenama, Inspeksijski odbor radi pod nadzorom ministra pravde, inspektori odgovoraju predsedniku Odbora, a predsednik je odgovoran ministru pravde. Kao posledica organizacije u kojoj inspektorima istrage dodeljuje predsednik Odbora kojeg postavlja ministar i koji odgovara ministru za rad, ministar može imati uticaj na rad inspektora tako što će tražiti informacije o tekućim istragama i posredno može usmeravati pravac istrage.

U skladu sa Zakonom, inspektori vrednuju rad sudija i tužilaca svake dve godine. Rezultati vrednovanja se uzimaju u obzir prilikom napredovanja i premešaja. Kao posledica nove uloge ministra u Inspeksijskom odboru, ministar može uticati na redovno vrednovanje rada sudija i tužilaca. Predsednik Inspeksijskog odbora ima ovlašćenje da vrednuje inspektore i zamenike predsednika Inspeksijskog odbora. S obzirom, da je predsednik Inspeksijskog odbora sada odgovoran ministru,

¹⁵ *Ibid.*

ministar ima mogućnost da preko predsednika Inspeksijskog odbora utiče na vrednovanje zamenika predsednika, glavnih inspektora i inspektora.

Ovlašćenja ministra su proširena i u pogledu sastava, obaveza i ovlašćenja veća i izbora rukovodilaca veća. Ovlašćenje da raspoređuje članove veća kao članove ili zamenike članova je prenet sa plenarne sednice na ministra. Rukovodiocce veća bira plenarni saziv Saveta većinom od 12 glasova (od 22) između dva kandidata koje predlažu članovi veća. Članove veća imenuje ministar, dok je prema ranijem Zakonu čitav proces bio u nadležnosti plenarnog saziva.

Nadležnosti ministra proširene su i u pogledu sledećih ovlašćenja:

- Raspored poslova generalnog sekretara odobrava ministar pravde;
- Imanovanje predsednika i zamenika predsednika Inspeksijskog odbora i imenovanje zamenika generalnog sekretara Saveta u nadležnosti je ministra;
- Ministar pravde nadzire i imenovanje osoblja u Savetu, što je ranije bilo u nadležnosti generalnog sekretara;
- Disciplinski postupak protiv članova Saveta sprovodi ministar pravde, dok je prema prethodnom Zakonu, nadležnost za disciplinski postupak imao plenarni saziv Saveta;
- Ministar ima pravo da izmeni odluku Trećeg veća da li će se pokrenuti istraga protiv određenog sudije ili tužioca ili neće.

Nadležnost plenarnog saziva Saveta je ograničena i deo ovlašćenja je prenet na ministra pravde:

- Nadležnost plenarnog saziva da zbog prekomerne opterećenosti prenose deo poslova sa jednog veća na drugo prenet je na ministra pravde;
- Pored plenarnog saziva koji je odlučivao početkom svake godine o rasporedu redovnih sastanaka, ministar je dobio ovlašćenje da određuje datume sastanaka plenarnog saziva, što daje mogućnost ministru da ne sazove plenarnu sednicu ukoliko to ne želi;
- Kod imenovanja sudije izvestioca i inspektora nadležnost plenarnog saziva je ograničena, jer se bira između dva kandidata koje predloži Prvo veće, a članove Prvog veća bira ministar.

Zakonom br. 6524 izmenjen je član 19. Zakona br. 6087 o Visokom savetu kako bi se izmenio izborni postupak za članove Saveta koji se biraju iz reda sudija Kasacionog suda, Državnog saveta, Pravosudne

akademije i sudija i tužilaca iz reda prvostepenih nosilaca pravosudnih funkcija i sudija i tužilaca koje su u upravnim sudovima. Predviđeno je da opšta sednica Kasacionog suda, Državnog veća i Pravosudne akademije imaju jedan glas u izboru svoji članova, pravostepene i upravne sudije i tužioci glasaju proporcionalnu broju svojih predstavnika. Ova izmena ostavlja utisak da je Vlada želela da oblikuje Savet prema svojim potrebama. Međutim, Ustavni sud je ovu odredbu oglasio neustavnom jer se krši načelo jednakosti.

Takođe, izmenama Zakona je predviđeno da kandidati moraju imati najmanje dvadeset godina aktivnog iskustva kao sudija ili tužilac (ovaj uslov će biti na snazi sledećih pet godina što obuhvata dva izborna ciklusa za Savet), dok Ustav predviđa kao uslov za izbor u Savet da su sudije uspunile uslove za prvu klasu¹⁶, što se stiče sa 12 godina radnog iskustva.

Ustavom je predviđeno da predsednik Republike može imenovati za članove Saveta predstavnike akademske zajednice i advokature koji imaju 15 godina iskustva, dok je uslov za nosioce pravosudne funkcije dvadeset godina iskustva.

Članom 67. Ustava predviđeno je da izmene Zakona kojima se menja izborni postupak ne mogu da se primenjuju na izbore u godini koja sledi, što znači da izmenjene odredbe ne bi mogle da se primene na izbore za Savet u 2014. godini, već tek na izbore u 2019. godini. Međutim, samim izmenama Zakona utvrđeno je da će se primeniti i na izbore u 2014. godini, čime se krši Ustav Turske.

Prelaznim i zvršnim odredbama izmena Zakona¹⁷, prestaje mandat članovima Saveta i svim zaposlenim (456 zaposlenih), uključujući generalnog sekretara, zamenike generalnog sekretara, predsednika i zamenika predsednika Inspeksijskog odbora, inspektore, sudije izvestioce i drugo administrativno osoblje.

Ista prelazna odredba o prestanku funkcije predviđena je i izmenama Zakona o Pravosudnoj akademiji¹⁸. Izmenama Zakona predviđeno je da stupanjem Zakona na snagu prestaje funkcija predsedniku, potpredsednicima, članovima upravnog tela, članovima nadzornog odbora, kao i svom upućenom i administrativnom osoblju.

¹⁶ Sve sudije i tužioci moraju da prođu kroz pet razreda tokom svoje profesionalne karijere. Peti razred je najniža kategorija i tu sudije i tužioci moraju da budu 2 godine. U četvrtom razredu moraju da provedu još dve godine, a u trećem tri godine. Nakon provedenih pet godina u četvrtom razredu, što je ukupno 12 godina, mogu biti unapređeni u prvi razred.

¹⁷ Član 4. Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom veću.

¹⁸ Član 12. Zakona o Pravosudnoj akademiji.

Izmenama Zakona br. 2802 o Pravosudnoj akademiji ministarstvo postaje jedina nadležna institucija u procesu izbora i obuke sudija i javnih tužilaca. Prema odredbama prethodnog Zakona, kontinuirana obuka je bila pravo i obaveza sudija i tužilaca i plan obuke je pripremao Visoki savet, koji je bio zadužen i za njeno sprovođenje. Međutim, izmenama Zakona nadležnost za planiranje i sprovođenje obuke, kao i za regulisanje kontinuirane obuke, se prenosi sa Visokog saveta na Pravosudnu akademiju. Izmenama Zakona o Pravosudnoj akademiji, ukinuta je njena samostalnost, što omogućava Ministarstvu pravde veću kontrolu nad kontinuiranom obukom.

Zakonom br. 6524 ministru pravde data je puna nadležnost u imenovanju predsednika i potpredsednika Pravosudne akademije Turske, koja je zadužena za sprovođenje kontinuirane obuke. Do donošenja Zakona br. 6524 ministar pravde je prilikom izbora predsednika i potpredsednika bio vezan predlogom kandidata koje je dostavio Odbor direktora Pravosudne akademije.

Takođe, Zakonom iz 2014. godine izmenjen je sastav Odbora direktora Pravosudne akademije. Do stupanja na snagu izmena Zakona većinu u Odboru direktora imali su predstavnici Kasacionog suda i Državnog saveta, a nakon izmena većinu imaju predstavnici Ministarstva pravde. Uloga ministra pravde ojačana je i kod izbora predavača, koji se imenuju iz reda državnih službenika iz drugih institucija i stručnjaka, a za koju je potrebna saglasnost ministarstva pravde¹⁹.

U državi koja se zasniva na načelu vladavine prava postoje dva bitna elementa: nezavisnost sudija od bilo kakvog uticaja (spoljašnjeg ili unutrašnjeg), i puno poštovanje podele vlasti uz garancije nezavisnosti pravosuđa. Navedena načala su utvrđena i međunarodnim i evropskim dokumentima kao što je član 10. Univerzalne deklaracije Ujedinjenih nacija i član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima kojima se garantuje pravo svakog čoveka na pravično suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, što je slučaj samo ukoliko je pravosuđe zaista nezavisno.

Svim navedenim izmenama organizacije i nadležnosti Visokog sudskog i tužilačkog saveta, kao i Pravosudne akademije, povređeni su ne samo Ustav Turske već i međunarodni dokumenti i načela koja se odnose na sastav pravosudnih saveta: Preporuka 2010/12 Komiteta ministara Saveta Evrope o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost, Mišljenje br. 1 Konsultativnog veća evropskih sudija o standardima nezavisnosti

¹⁹ Član 22 i 23 Zakona o Pravosudnoj akademiji.

pravosuđa i nepremostivosti sudija, Mišljenje br. 4 Konsultativnog veća evropskih sudija o odgovarajućoj inicijalnoj i kontinuiranoj obuci sudija na nacionalnom i evropskom nivou, Mišljenje br. 10 Konsultativnog veća evropskih sudija o savetima pravosuđa u službi društva, Evropska povelja o statutu sudija, Izveštaj Venecijanske komisije o nezavisnosti pravosudnog sistema deo I: nezavisnost pravosuđa.

Takođe, izmene zakonskog okvira nisu u saglasnosti sa Strategijom reforme pravosuđa iz 2009. godine, Planom aktivnosti, partnerstvom za pristupanje EU, i Nacionalnim programom koji je usvojila Vlada.

U ovim dokumentima Vlada je usvojila princip da se Visoki savet osniva na načelima objektivnosti, nepristrasnosti, transparentnosti i odgovornosti, i da ima široku osnovu za zastupanje.

Kada Vlada ili Savet imaju ovlašćenje da osnivaju ili ukidaju sudove i da premeštaju ili razrešavaju sudije bez obavezujućih objektivnih kriterijuma, postoji narušavanje vladavine prava, kao i prava građana na suđenje pred sudom osnovanim u skladu sa zakonom²⁰.

Kako bi se odredbe Zakona o Visokom savetu Turske usaglasile sa međunarodnim standardima neophodno je prilikom budućih izmena zakonskog okvira uzeti u obzir odredbe stavova 8. i 12. Mišljenja br. 10 Konsultativnog veća evropskih sudija:

8. *Savet pravosuđa mora težiti da bude garant kako nezavisnosti pravosudnog sistema tako i nezavisnosti sudija kao pojedinaca. Postojanje nezavisnog i nepristrasnog suda je strukturni zahtev države koja se zasniva na vladavini prava.*
12. *Osim upravljačke i administrativne uloge u pravosudnom sistemu, pravosudni savet bi trebalo da predstavlja samostalnu upravu nad pravosuđem, koja omogućava da sudija vrši svoju funkciju van uticaja izvršne ili zakonodavne vlasti, i bez nedozvoljenog uticaja unutar samog pravosuđa.*

Takođe, Preporuka 2010/12 predviđa u stavovima 26 i 46:

26. *Pravosudni saveti su nezavisna tela, osnovana u skladu sa zakonom ili ustavom, koja teže da budu garanti nezavisnosti pravosuđa i sudija i tako promoviše efikasno funkcionisanje pravosudnog sistema.*
46. *Telo koje odlučuje o izboru i karijeri sudija mora biti nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti. U cilju garancije nezavisnosti, najmanje*

²⁰ V. Monetti, C. Strecker, Report on a visit in Turkey, MEDEL, 2014

polovinu članova ovog tela moraju činiti sudije koje su izabrale njihove kolege.

Izmenama zakona usvojenim 2014. godine kojim su preneti ovlašćenja na ministra pravde da odlučuje o raspoređivanju sudija, prenošenje na ministra odlučujućeg uticaja nad Inspekcijskim odborom Saveta i isključivanje Visokog saveta iz organizovanja kontinuirane obuke, predstavljaju zanemarivanje gorenavedenih preporuka. Prenošnje značajnog uticaja na ministra pravde u procesu donošenja odluka u Savetu imaće veliki uticaj na druga ovlašćenja²¹ koja ministar ima u okviru Saveta u Prvom, Drugom i Trećem veću²².

Odredbe Ustava Turske²³ kojom se ministar pravde određuje kao predsedavajući Saveta je u suprotnosti sa preporukama Saveta Evrope. Izmenama zakona iz 2014. godina ministru je dato ovlašćenje da utiče, odlučuje ili blokira sve odluke Saveta, što znači da će rad Saveta u potpunosti zavisiti od ministra, uključujući i regrutovanje kadrova, čak i sudija izvestilaca i inspektora. Niko neće moći da se zaposli u Savetu bez saglasnosti ministra pravde, koji ima ovlašćenje da predlaže kandidate, a Savet bira uspešnog kandidata sa liste koju predlaže ministr. Ministar pravde izmenama zakona postaje *de facto* šef Inspekcijskog odbora, s obzirom da nadzire rad Odbora, a Odbor podnosi izveštaj ministru. Moguće je da se inspekcijski sistem zloupotrebi čak i kada je osnovan u okviru pravosudnog sistema, ali se rizik povećava kada su inspektori pod uticajem i kontrolom izvršne vlasti.

Prestanak funkcije svih članova i zaposlenih u Savetu i Pravosudnoj akademiji je radikalno zadiranje ovlašćenja države u centralne institucije pravosudnog sistema i predstavljaju ugrožavanje nezavisnosti pravosuđa.

Visoki sudski i tužilački savet je centralni stub pravosudnog sistema Turske. Ima značajnu ulogu u napredovanju i premeštanju nosilaca pravosudnih funkcija, disciplinskim postupcima protiv sudija i tužilaca, uključujući i razrešenje. Valjano funkcionisanje Saveta je nužno za nezavisnost, nepristrasnost i efikasnost pravosuđa Turske. Iz tog razloga neopodno je ne samo da bude nezavisan i nepristrasan, već i da štiti i promoviše nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa kao celine. U navedenim okolnostima, Visoki savet ne može da štiti i promoviše nezavisnost pravosuđa. Važeći propisi omogućavaju ministru pravde

²¹ Član 9. Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom savetu.

²² CCJE-BU(2014)2, Bureau of Consultative Council of European Judges, Comment on the draft law to amend the Law on High Council of Judges and Prosecutors and related laws, Strasbourg, 12 February 2014.

²³ Član 159 Ustava Turske

da kontroliše i upravlja Visokim savetom, što stvara zabrinutost za nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa, kao i za poštovanje načela podele vlasti u Turskoj.

Marina Matić, LL.M

Research associate

Institute of Comparative Law

HIGH COUNCIL OF JUDGES AND PROSECUTORS IN TURKEY AND COMPLIANCE WITH EUROPEAN STANDARDS

Summary

In this paper, in an attempt to develop an overview, the author strives to present international standards on judicial councils and in line with the standards to assess legal framework in Turkey after amendments of the Law on High Judicial Council. Amendments to the Law on High Judicial Council were adopted in 2014. However, Dutch Judges for Judges Association, MEDEL (European association of judges and prosecutors for liberties and democracy, as well as Consultative Council of European Judges raised objections on specific articles and solutions in the Law that violated independence of judiciary and Council and Judicial Council subordinated to the executive branch. Having that in mind, author referred to the remarks and pointed international standards and models of regulating these issues in line with those standards.

Key words: separation of powers, judicial independence, judicial councils, Council of Europa recommendations.