

dr Ana Knežević Bojović<sup>1</sup>  
dr Vesna Ćorić<sup>2</sup>

## IZBOR SUDIJA U ŠVAJCARSKOJ

### *Apstrakt*

*Sistem izbora sudija u Švajcarskog predstavlja značajan izuzetak od, na evropskom nivou, opšte prihvaćenih standarda u pogledu uslova i postupka izbora sudija, njihovim karijernim napredovanjem, kao i stalnošću sudijske funkcije. I pored toga, Švajcarska se smatra državom u kojoj postoje jasne garantije nezavisnosti sudstva, kao i visok stepen poverenja građana u pravosudni sistem. U ovom radu će se stoga detaljnije analizirati specifičnosti švajcarskog sistema izbora sudija u nastojanju da se utvrdi na koji način je dati sistem uspeo da pomiri visok stepen poverenja građana u pravosudni sistem sa nepostojanjem opšte prihvaćenih standarda u pogledu postupka izbora sudija, njihovog karijernog napredovanja kao i stalnosti sudijske funkcije. Na tom putu, najpre će se ukazati na posebnosti švajcarskog pravosudnog sistema koje proizilaze iz federalnog uređenja, a nakon toga će se predstaviti garantije nezavisnosti pravosuđa, kao i analizirati uslovi i postupak izbora i reizbora na sudijsku funkciju.*

**Ključne reči:** nezavisno pravosuđe, izbor sudija, reizbor sudija, karijerno napredovanje, zlatno pravilo

### 1. Uvod

Postojanje nezavisnog pravosuđa, kao treće grane vlasti u koju građanin može imati poverenja, kako ističe Rakić-Vodinelić, je rezultat političkih borbi pre nego uspešnih pravnih formula i modela.<sup>3</sup> Na evropskom nivou se može tvrditi da je formulisan standard pravosuđa sposobnog da odgovori osnovnom pravu građanina na pravično suđenje i interesima države u kojoj vlada pravo, a ne samo politička moć.<sup>4</sup> Ovaj standard moguće je izvesti iz brojnih dokumenata koji su usvojile univerzalne međunarodne organizacije te evropske nadnacionalne organizacije, a među njima se svakako ističu Osnovna načela nezavisnosti sudstva usvojena od strane Ujedinjenih nacija,<sup>5</sup> Preporuka Komiteta ministara državama članicama Saveta Evrope „O sudijama: nezavisnost,

<sup>1</sup> Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd

<sup>2</sup> Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd

<sup>3</sup> Rakić-Vodinelić, V., Knežević Bojović, A., Reljanović, M. *Reforma Pravosuđa u Srbiji 2008-2012*, Institut za uporedno pravo, 16.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> U.N. Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, dostupno na <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>, pristup 10.8.2018.

delotvornost i odgovornost“,<sup>6</sup> Evropska povelja o statutu za sudije,<sup>7</sup> te dokumenti Konsultativnog veća evropskih sudija o nezavisnosti sudija, sudskim savetima, finansiranju sudova, etici i obuci sudija.<sup>8</sup> Ovi dokumenti jednoglasno zahtevaju da postupak izbora na sudijsku funkciju obavlja nezavisno telo, na osnovu objektivnih i unapred poznatih kriterijuma, te kontinuiranu nezavisnost sudija od svakog političkog uticaja.

Čini se da ipak u tom pogledu sistem izbora sudija u Švajcarskog predstavlja značajan izuzetak od, na evropskom nivou, opšte prihvaćenih standarda u vezi sa uslovima i postupkom izbora sudija, njihovim karijernim napredovanjem, kao i stalnošću sudijske funkcije. Sa druge strane, ipak, pravnoteorijski i praktično, Švajcarska se smatra državom u kojoj postoje jasne garantije nezavisnosti sudstva, kao i visok stepen poverenja građana u pravosudni sistem.<sup>9</sup> U tom pogledu posebno se ističe da Švajcarska spada u jednu od svega nekoliko država članica Saveta Evrope kod kojih je najrazvijenije poverenje građana u pravosudni sistem.<sup>10</sup> U ovom radu će se stoga detaljnije analizirati specifičnosti švajcarskog sistema izbora sudija u nastojanju da se utvrdi na koji način je dati sistem uspeo da pomiri visok stepen poverenja građana u pravosudni sistem sa nepostojanjem opšte prihvaćenih standarda u pogledu postupka izbora sudija, njihovog karijernog napredovanja kao i stalnosti sudijske funkcije. Na tom putu, najpre će se ukazati na posebnosti švajcarskog pravosudnog sistema koje proizilaze iz federalnog uređenja, a nakon toga će se predstaviti garantije nezavisnosti pravosuđa, kao i analizirati uslovi i postupak izbora i reizbora na sudijsku funkciju.

## 2. Uticaj federalnog uređenja na strukturu pravosudnog sistema Švajcarske

Naglašen federalizam je u u velikoj meri oblikovao pravosudni sistem Švajcarske i doveo do specifične podele nadležnosti između saveznih i kantonalnih sudova. Tako je prevashodno na kantonima nadležnost za vođenje sudskih postupaka, i to kako kada se radi o primeni kantonalnih propisa, tako i saveznih ukoliko se oni sprovode od strane kantonalnih ili opštinskih organa vlasti.<sup>11</sup> I pored toga, Ustav Švajcarske predviđa izuzetke od načela kantonalne nadležnosti, razvijajući mrežu sudova i na saveznom nivou. Tako pored Saveznog vrhovnog suda koji je ustanovljen Ustavom

<sup>6</sup> CM/Rec (2010) 12 on judges: independence, efficiency and responsibilities, dostupna na [http://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805afb78](http://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afb78), pristup 10.8.2018.

<sup>7</sup> European Charter on the statute on judges, DAJ/DOC (98) 23, dostupna na <https://rm.coe.int/16807473ef>, pristup 10.8.2018.

<sup>8</sup> Dostupni na <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>.

<sup>9</sup> Videti naročito Transparency International's Global Corruption Report 2007, dostupan na [http://issuu.com/transparencyinternational/docs/global\\_corruption\\_report\\_2007\\_english?mode=window&backgroundColor=%23222222](http://issuu.com/transparencyinternational/docs/global_corruption_report_2007_english?mode=window&backgroundColor=%23222222), 25, u kome se Švajcarska rangira u prvih 10 država po *de facto* nezavisnosti pravosuđa, kao i World Economic Forum Global Competitiveness Index 2017-2018, dostupan na <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/competitiveness-rankings/#series=EOSQ144>, prema kome se Švajcarska rangira kao četvrta država na svetu u kategoriji nezavisnosti pravosuđa, sa ukupnim rezultatom 6,8 od mogućih 7.

<sup>10</sup> Fourth Evaluation Round, Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, Evaluation Report, Switzerland, GrecoEval4Rep(2016)5, adopted by GRECO at its 74th Plenary Meeting (Strasbourg, 28 November - 2 December 2016), p. 7, para. 13.

<sup>11</sup> *Ibid.*, para. 83.

Švajcarske, od 2000. godine su počeli da se formiraju i prvostepeni savezni sudovi: Savezni upravni sud, Savezni krivični sud i Savezni sud za patente.<sup>12</sup>

Dalje, iz federalnog uređenja proizilazi da ne postoji jedinstveni zakon o sudijama, u obliku u kom on postoji u zakonodavstvu Srbije, ali i u zakonodavstvima nekih drugih država, kao što je Nemačka.<sup>13</sup> Umesto toga, i federacija i kantoni imaju svoje zakone kojima se regulišu pitanja pravosudnog organizacionog prava i posledično, pitanja izbora i statusa sudija. Sa praktične strane, to znači da su odredbe koje se odnose na sudije na saveznom nivou sadržane u odredbama Zakona o Saveznom vrhovnom sudu, Zakona o Saveznom upravnom sudu, Zakona o krivičnim organima konfederacije, kao i Zakona o Saveznom sudu za patente.<sup>14</sup>

### 3. Garantije nezavisnosti pravosuđa

Osnovna odredba kojom se reguliše pitanje nezavisnosti sudija u Švajcarskoj sadržana je u odredbi člana 191c saveznog ustava, koja glasi:

*Pravosudni organi su nezavisni u obavljanju svojih ovlašćenja i vezani samo zakonom.*<sup>15</sup>

Osim toga, članom 30, stav 1 saveznog Ustava takođe se jemči pravo svakom licu o čijim pravima se odlučuje u sudskom postupku da o njegovim pravima i obavezama odlučuje zakonom osnovan, stručan, nezavisan i nepristrasan sud. Istim stavom su zabranjeni *ad hoc* sudovi. Garantije nezavisnosti sudova nadalje su sadržane u kantonalnim ustavima koji uglavnom sadrže odredbe u kojima se izričito proklamuje nezavisnost sudske grane vlasti, ili odredbe kojima se svakome garantuje pravo na nezavisnog sudiju.<sup>16</sup> Neki od kantonalnih ustava takođe sadrže i načelne odredbe o tome koje telo je nadležno za izbor sudija u tom kantonu.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 62, paras. 83 and 84.

<sup>13</sup> Deutsches Richtergesetz, dostupan na <https://www.gesetze-im-internet.de/drig/BJNR016650961.html>, pristup 10.8.2018.

<sup>14</sup> Savezni zakon o Saveznom sudu SR 173.100 (*Loi sur le Tribunal fédéral*), dostupan na <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010204/index.html>, pristup 10.8.2018. godine, Saveznog zakon o Saveznom upravnom sudu SR 173.32 (*Loi sur le Tribunal administratif fédéral*), dostupan na <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010206/index.html>, pristup 10.8.2018, Savezni zakon o organizaciji krivičnih organa Konfederacije SR 173.71 (*Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération*), dostupnog na <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20072377/index.html>, pristup 10.8.2018, Savezni zakon o Saveznom sudu za patente SR 173.41 (*Loi sur le Tribunal fédéral des brevets*), dostupan na <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20071763/index.html>, pristup 10.8.2018.

<sup>15</sup> Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999, dostupan na <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>, pristup 10.8.2018.

<sup>16</sup> Vidi, na primer, član 117 Ustava kantona Ženeve (Constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE), dostupan na <https://www.ge.ch/legislation/>, pristup 10.8.2018.), član 73, stav 2 ustava kantona Tičino (Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino, del 14 dicembre 1997, dostupan na <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20012210/index.html>), član 121, stav 1 Ustava kantona Fribur, član 97 ustava Kantona Bern (Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (Etat le 11 mars 2015, dostupan na <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19930146/index.html>, pristup 10.8.2018.) i slično.

U međunarodnim aktima se uporno ističe da sigurnost i stalnost mandata sudija i njihova nesmenjivost predstavljaju ključne elemente njihove nezavisnosti, pa samim tim, šire gledano i nezavisnosti pravosuđa. Švajcarska, međutim, predstavlja značajan izuzetak od načela stalnosti sudijske funkcije, koje je proklamovano u ključnim dokumentima koji se odnose na status sudija donetim na evropskom nivou. Po pravilu, mandat sudija u Švajcarskoj vremenski je ograničen i uglavnom traje između četiri i šest godina,<sup>17</sup> mada u kantonu Tičino mandat sudije traje 10 godina, a u kantonu Fribur sudijama funkcija traje do navršenja godina potrebnih za starosnu penziju.<sup>18</sup>

Pomenuto pravilo je, između ostalog, u suprotnosti sa stavom 49 Preporuke CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti<sup>19</sup> u kojoj se ističe da sigurnost mandata i nesmenjivost predstavljaju ključne elemente nezavisnosti sudija, te bi, shodno tome, sudijama trebalo da bude zajemčena stalnost funkcije do obaveznog odlaska u penziju, tamo gde takva obaveza postoji. U tom smislu, značajna su i Osnovna načela UN o nezavisnosti sudstva<sup>20</sup> koja sadrže nešto drugačije formulisanu garantiju, kojom se zahteva da sudije, bez obzira na to da li su imenovane ili izabrane ne mogu biti smenjene dok ne napune godine starosti potrebne za obavezan odlazak u penziju ili im ne istekne mandat (Načelo 12).

Mora se istaći da načelno pravilo prema kome je mandat sudija vremenski ograničen nije uobičajen u uporednoj praksi nacionalnih sudova opšte nadležnosti, te da nesumnjivo predstavlja još jednu osobenost švajcarskog sudskog organizacionog prava, koja, u kontekstu formalne usklađenosti sa ključnim evropskim dokumentima u vezi sa statusom sudija pokazuje značajna odstupanja od standarda, ali koja očigledno nije na uštrb *de facto* nezavisnosti sudija u pravnom sistemu Švajcarske. Iako usamljeno u uporednim sistemima, pravilo kojim se utvrđuje vremenski ograničen mandat sudija u Švajcarskoj ima svoje pobornike u pravnoj literaturi. Tako, na primer, Kiner ističe da bi njime trebalo bi da se osigura trajni demokratski legitimitet nosilaca sudijskih funkcija.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> De Weck, A., Election, réélection et surveillance: rencontre des pouvoirs judiciaire et politique, 4 Justice – Justiz – Giustizia, 9 (2008). Nav. prema: Kiener, 42.

<sup>18</sup> Kiener, R. (2012), 417. Suter, B, 292. V. član 81 Ustava kantona i Republike Tičino (*Constitution de la République et Canton du Tessin*), dostupnog na <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20012210/index.html>, pristup 3.10.2018, i član 6 Zakona o pravdi kantona Fribur RSF 130.1 (*Loi sur la justice*), dostupnog na <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/5070?locale=fr>, pristup 3.10.2018.

<sup>19</sup> Preporuka je usvojena od strane Komiteta ministara 17. novembra 2010. na 1098. sastanku zamenika ministara a na srpskom jeziku je dostupna na <https://vss.sud.rs/en/download-file/16/Preporuka%20CM-Rec%282010%2912%20Komiteta%20ministara%20drzavama%20clanicama%20o%20sudijama%20-%20nezavisnost%2C%20delotvornost%20i%20odgovornosti.pdf>, pristup 17.9.2018.

<sup>20</sup> Usvojena na Sedmom kongresu Ujedinjenih nacija za sprečavanje zločina i postupanje prema prestupnicima, održanog u Milanu od 26. avgusta do 6. septembra 1985. i potvrđeni od Generalne skupštine u njenim rezolucijama 40/32 od 29. novembra 1985. i 40/146 od 13. decembra 1985, na srpskom jeziku dostupna na <https://vss.sud.rs/en/download-file/513/UN-osnovna-nacela-nezavisnosti-sudstva.pdf>, pristup 17.9.2018.

<sup>21</sup> Kiener, R. „Judicial Independence in Switzerland“, *Judicial Independence in Transition*, Seibert-Fohr A. (eds) Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht (Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht), vol 233. Springer, Berlin, Heidelberg, 2012, 411.V. takođe Raselli, N., „Richterliche Unabhängigkeit“ u: Justice - Justiz – Giustizia, 2011/3, 4.

#### 4. Uslovi za izbor na sudijsku funkciju

Ono što je naročito zanimljivo za švajcarski model jeste to da uslovi za izbor na sudijsku funkciju nisu detaljnije razrađeni u propisima, dok sami formalni kriterijumi za izbor nisu nimalo restriktivni. U teoriji se ovo objašnjava time što se u švajcarskom sistemu demokratski legitimitet smatra značajnijim kriterijumom od ispunjenosti formalnih uslova.<sup>22</sup> Otuda kandidati za sudije Saveznog vrhovnog suda moraju da ispunje iste formalne kriterijume kao i kandidati za Nacionalni savet saveznog parlamenta i Saveznu vladu, i to su jedini formalno propisani kriterijumi za imenovanje na sudijsku funkciju. Naime, članom 136 Saveznog ustava Švajcarske propisano da je svi švajcarski građani stariji od 18 godina, koji imaju poslovnu sposobnost, imaju politička prava. Ova odredba dopunjena je odredbom člana 143 stav 1 Saveznog ustava, prema kojoj svako lice koje ima pravo da glasa može biti izabrano u Nacionalni savet, Saveznu vladu ili Savezni vrhovni sud. Ista pravila se odnose i na uslove za imenovanje sudija saveznih sudova prvog stepena.<sup>23</sup>

Što se tiče kantona, formalni kriterijumi za izbor na sudijsku funkciju su takođe prilično otvoreni, što znači da u jednom broju kantona aktivno biračko pravo predstavlja jedini formalni uslov za izbor na sudijsku funkciju. Ipak, neki kantoni propisuju i dodatne uslove na izbor za ovu funkciju, kao što je završen pravni fakultet ili položen pravosudni ispit – s tim što uslovi mogu biti različiti za sudove različitih instanci. Tako je, na primer, u kantonu Argau formalni uslov za izbor na funkciju predsednika okružnog suda i za sudijije apelacionog suda položen pravosudni ispit i radno iskustvo u trajanju od pet godina.<sup>24</sup> Samo u dva kantona – Lucern i Cug – uslov za izbor na sve sudijske funkcije jeste završen pravni fakultet.

Ipak, kako Kiner ističe<sup>25</sup> u praksi se sudije saveznih sudova uglavnom biraju iz redova advokata, profesora prava ili državnih službenika. Što se tiče kantonalnih sudova, situacija je prilično slična, budući da se na sudijsku funkciju uglavnom biraju lica koja imaju pravničkog radnog iskustva. Međutim, u Švajcarskoj se i dalje takođe bira i prilično veliki broj sudija koje nemaju pravničko obrazovanje, ali koji uglavnom sude u veću zajedno sa sudijama koje ga imaju.

Kako Sater ukazuje,<sup>26</sup> može se dogoditi da i sudija bez pravničkog obrazovanja bude i jedini postupajući sudija u nekom predmetu, kao što to je to bio slučaj u predmetu *X protiv Kantona Turgau*<sup>27</sup> kada su se i predsednik i potpredsednik okružnog suda izuzeli iz predmeta. Savezni vrhovni sud je, odlučujući po pravnom leku u ovom predmetu, našao da činjenica da je u predmetu odlučio sudija koji nema pravničko obrazovanje

<sup>22</sup> Kiener, R. (2012), 411.

<sup>23</sup> Kiener, R. (2012), 412.

<sup>24</sup> Sutter, B. „Appointment, Discipline and Removal Of Judges: A Comparison Of The Swiss And New Zealand Judiciaries“, 275, dostupno na <http://ssrn.com/abstract=2588234>.

<sup>25</sup> Kiener, R., (2012) 412.

<sup>26</sup> Sutter, B. 275-276.

<sup>27</sup> Auszug aus dem Urteil der II. zivilrechtlichen Abteilung i.S. X. und Y. gegen Obergericht des Kantons Thurgau (Beschwerde in Zivilsachen) 5A\_369/2007 vom 15. November 2007, dostupno na <https://www.bger.ch>, pristup 13.8.2018.

ne predstavlja povredu prava na pravično suđenje, sve dok u upravljanju postupkom i donošenju konačne odluke učestvuje stručni saradnik koji ima pravničko obrazovanje. Sud je takođe jasno ukazao na povezanost sudske nezavisnosti i obrazovanja, utoliko što je istakao da je za valjano obavljanje sudijske funkcije potrebno da sudija ima dovoljno tehničkog i činjeničnog znanja koje mu omogućava da donese odluku i pravilno primeni pravo, te da tek ukoliko takvo znanje nedostaje, ne može biti reči o pravičnom suđenju.

Nasuprot Saveznom vrhovnom sudu koji prilično ekstenzivno tumači koncept pravičnog suđenja, GRECO je u svom nedavnom evaluacionom izveštaju našao da zahtevi modernog demokratskog društva nalažu da se načela za izbor sudija precizno propišu kako bi se omogućilo da na sudijsku funkciju budi birani najkompetentniji kandidati, a ne oni koji imaju najaču političku podršku. U tom cilju potrebno je propisati uslove kojima će se umanjiti uticaj političkih faktora prilikom izbora sudija, čime bi se doprinelo uravnoteženijem sastavu saveznih sudova koji bi uključivao kako sudije bliske političkim partijama, tako i one potpuno nezavisne. Na taj način bi se unapredio opšti kvalitet i objektivnost sistema izbora sudija, kao i stalo na put dosadašnjoj masovnoj praksi političkog angažovanja u cilju ispunjavanja preduslova za izbor na sudijsku funkciju.<sup>28</sup> Svakako, sveobuhvatna ocena kvaliteta i objektivnosti izbora sudija zahteva i analizu pravila koja se odnose na postupak izbora, kao i tela koja su nadležna da vrše izbor kandidata na sudijsku funkciju – preciznije, u činjenici da u Švajcarskoj sudije biraju ili politička tela, ili građani na neposrednim izborima, o čemu će biti više reči u narednim redovima.

## 5. Postupak izbora na sudijsku funkciju

Za švajcarski pravni sistem je karakteristična presudna uloga politike u izboru na sudijsku funkciju, koja se vezuje za same osnove švajcarskog sistema neposredne demokratije. Preciznije, u teoriji se smatra da je vršenje sudijske funkcije jedan oblik vršenja vlasti koja, kao i druge dve grane vlasti, mora imati odgovarajući demokratski legitimitet, te da samolegitimacija ove grane vlasti nije moguća.<sup>29</sup> Otuda činjenica da sudije bira ili neko zakonodavno telo ili građani na neposrednim izborima ne samo što izboru sudije daje demokratski legitimitet, već i omogućava pluralizam ideja, te obezbeđuje da građani bolje prihvataju sudske odluke.<sup>30</sup> Štaviše, u debati koja se u jednom trenutku vodila u Švajcarskoj, govoreći protiv ideje o uvođenju tela koje bi bilo zaduženo za imenovanje sudija, naglašeno je da bi takvo telo uvek biralo sudije koje se zalažu za poštovanje ustavnih normi a na uštrb demokratskih načela.<sup>31</sup>

Već na početku je potrebno primetiti da pitanje tela koje je nadležno za izbor na sudijsku funkciju u Švajcarskoj nije uređeno na jedinstven način. Na saveznom nivou,

<sup>28</sup> Fourth Evaluation Round, Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, Evaluation Report, Switzerland, GrecoEval4Rep(2016)5, adopted by GRECO at its 74th Plenary Meeting (Strasbourg, 28 November - 2 December 2016), pp. 28 and 62. para. 99.

<sup>29</sup> Piguet, M.A., "L'élection partisane des juges, dangers et palliatifs" Revista Forumul Judecătorilor Nr. 2/2013, 105.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Schmid, V. C. Bundesrechtspflege. Totalrevision Organisation judiciaire fédérale, dostupno na <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=3578>, pristup 24. 8. 2018.

sudije Vrhovnog saveznog suda biraju se na zajedničkoj sednici oba doma savezne skupštine, koja se posebno saziva u tu svrhu.<sup>32</sup> Savezna skupština takođe bira i sudije Saveznog krivičnog suda,<sup>33</sup> Saveznog upravnog suda<sup>34</sup> i Saveznog suda za patente.<sup>35</sup> Na nivou kantona, sudije biraju ili kantonalne skupštine ili se biraju na neposrednim izborima. U 17 kantona, okružne sudije se biraju na neposrednim izborima,<sup>36</sup> dok sudije kantonalnih sudova u 18 kantona biraju kantonalne skupštine.<sup>37</sup> U nekim drugim kantonima, sve sudije se biraju na neposrednim izborima.<sup>38</sup>

Na saveznom nivou, kao i na nivou najvećeg broja katona ne postoji sistem putem koga bi sudije učestvovala u izboru kandidata za sudijske funkcije. Kao što je rečeno, presudnu ulogu u izboru kandidata na sudijsku funkciju imaju politički kriterijumi, što je u temeljnoj suprotnosti sa osnovnim načelima proklamovanim u ključnim evropskim dokumentima, kao što je Evropska povelja o statutu za sudije, u kojima se kao standard postavlja zahtev da u telima koja odlučuju o izboru na sudijsku funkciju i karijernom napredovanju sudija upravo sudije moraju činiti najmanje jednu polovinu članova tog tela.<sup>39</sup> Ta tela mogu, ali ne moraju biti pravosudni saveti.<sup>40</sup>

## 5.1. Pravosudni saveti

Pravosudnih saveta nema na saveznom nivou, ali postoje na nivoima nekih kantona – to su Fribur<sup>41</sup>, Ženeva<sup>42</sup>, Jura<sup>43</sup>, Tičino<sup>44</sup> i Nešatel.<sup>45</sup> Ovakvi, ustavom ili zakonom uređeni pravosudni saveti, imaju između šest i devet članova (u Ženevi Savet

<sup>32</sup> Član 168 Saveznog ustava. V. Kiener, 413.

<sup>33</sup> Član 42 Saveznog zakona 173.71 o organizaciji krivičnih organa Konfederacije (*Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération*).

<sup>34</sup> Član 5 Saveznog zakona 173.32 o Saveznom upravnom sudu (*Loi sur le Tribunal administratif fédéral*).

<sup>35</sup> Član 9 Saveznog zakona 173.41 o Saveznom sudu za patente (*Loi sur le Tribunal fédéral des brevets*).

<sup>36</sup> De Weck, navedeno prema: Kiener, 413.

<sup>37</sup> Zappelli, P. *Le juge et le politique, en particulier la question de l'élection*, u *Le juge et son image*, Stämpfli Verlag AG, Bern, 2008, 8. Nav. prema: Pla Boix, M.A., "El federalismo judicial en Suiza" u *Poder Judicial y modelo de Estado*, M.G. Landin, M.A. Cabellos Espierrez (ur.), Atelier, 2013, 83 i 84.

<sup>38</sup> Kao što je to slučaj u kantonu Ženeva. V. Kiener, R. "Richterwahlen in der Schweiz" *Betrifft Justiz* No. 71, 2002, 378.

<sup>39</sup> Evropska povelja o statutu za sudije: "1.3. U vezi sa svakom odlukom koja utiče na izbor, zapošljavanje, imenovanje, napredovanje u karijeri ili prestanak funkcije sudije, zakonom se predviđa intervencija organa nezavisnog od izvršne i zakonodavne vlasti, od čijeg članstva barem polovinu čine sudije, koje su izabrale njihove kolege sudije, na način koji garantuje najširu predstavljenošću sudstva." "3.1. Odluku o imenovanju odabranog kandidata ili kandidatkinje na mesto sudije i raspoređivanju u određeni sud donosi nezavisni organ pomenut u stavu 1.3 ili se odluka donosi na predlog ili preporuku ovog organa, s njegovom saglasnošću ili na osnovu njegovog mišljenja."

<sup>40</sup> Više o pravosudnim savetima u Rakić Vodinić V. et al, *Pravosudni saveti*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2003.

<sup>41</sup> Vid. članove 125-128. Ustava kantona Fribur od 16. maja 2004. godine, dostupne na <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20042129/index.html>, pristup 27.9.2018. godine

<sup>42</sup> Članovi 125-127. Ustava kantona Ženeva od 14. oktobra 2012. godine, dostupne na <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20132788/index.html>, pristup 27.9.2018. godine

<sup>43</sup> *Loi d'organisation judiciaire* 181.1 od 23. februara 2000. godine, članovi 8a i 8 b; zakon je dostupan na <https://rsju.jura.ch/fr/viewdocument.html?idn=20024&id=36876>, pristup 27.9.2018. godine.

<sup>44</sup> Član 79. Ustava kantona Tičino od 14. decembra 1997. godine, dostupnog na <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20012210/index.html>, pristup 27.9.2018. godine.

<sup>45</sup> *Loi instituant un Conseil de la magistrature (LCM)* od 30. januara 2007. godine, dostupan na [http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rln/htm/008\\_162\\_7.htm](http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rln/htm/008_162_7.htm), pristup 27.9.2018. godine.

ima od sedam do devet članova, u kantonu Friburg 9), a njihov sastav samo delimično i u pojedinim kantonima odgovara zahtevu da u ovom telu najmanje jednu polovinu čine sudije – upadljivi izuzetak u tom pogledu predstavlja kanton Nešatel, gde četvero od sedam članova Saveta biraju sudije među sobom. U ostalim kantonima izražen je hijerarhijski pristup u normiranju pitanja članova pravosudnog saveta, te neretko ovu ulogu po funkciji imaju predsednici najvišeg suda u državi, javni tužioci, te članovi organa izvršne vlasti ili lica koja oni imenuju ili izaberu. Osim njih, u pojedine pravosudne savete kao članovi mogu biti imenovani ili izabrani profesori prava (Fribur, Nešatel). Evidentno je da izvršna vlast ima značajna ovlašćenja u pogledu imenovanja ili izbora članova pravosudnih saveta, što bi se moglo tumačiti kao praksa koje nije u skladu sa odredbama Evropske povelje o statutu za sudije.

Ustavne odredbe ili odredbe zakona kojima je propisano uspostavljanje i nadležnost ovih saveta jasno ukazuju na to da se u švajcarskom pravnom sistemu njihova uloga sagledava pre svega kao nadzorna uloga nad radom sudova, dok neki od njih imaju i značajnu ulogu u prethodnom ispitivanju kvalifikacija kandidata za izbor na sudijsku funkciju, kao što je to slučaj u kantonima Fribur i Tičino. Ipak, ni preporuke ovih saveta nisu obavezujuće za organ koji je nadležan za imenovanje ili izbor na sudijsku funkciju.

Što se tiče izbora za sudiju saveznih sudova, važnu ulogu u odabiru kandidata ima Sudijski odbor (*Gerichtskommission, Commission judiciaire, Commissione giudiziaria*), dakle, telo ne sasvim slično pravosudnom savetu, koje obično odabira jednog od mogućih kandidata i predlaže njegov ili njen izbor saveznoj skupštini.<sup>46</sup> Sam odbor sačinjen je od predstavnika oba doma savezne skupštine, pri čemu svaka od parlamentarnih grupa ima pravo na najmanje jedno mesto u odboru – dakle, ni u ovom slučaju se ne može govoriti o telu koje bi adekvatno predstavljalo pripadnike sudijske profesije u smislu Evropske povelje o statutu za sudije.<sup>47</sup> Sater ističe da Savezna skupština nikada do sada nije odbila da izabrere kandidata koga predloži ovaj odbor.<sup>48</sup>

Postupci izbora u kantonima su slični postupku izbora u savezne sudove, naročito u onim kantonima u kojima sudije bira parlament. U najmanjim kantonima u kojima se sudije biraju na neposrednim izborima, smatra se da izbor sudija u najvećoj meri zavisi od političkih kriterijuma.<sup>49</sup>

## 5.2. Primena „zlatnog pravila“

Kako Pige<sup>50</sup> ističe, formalnom izboru sudija u Švajcarskoj ipak prethodi raspodela mandata između političkih stranaka, što znači da se radi o *de facto* proporcionalnim izborima. Ipak, treba imati u vidu činjenicu da se na izbor sudija primenjuje

<sup>46</sup> Suter, B- 280.

<sup>47</sup> V, član 40a, stav 5 Saveznog zakona o Saveznoj skupštini (171.10 *Loi sur l'Assemblée fédérale*).

<sup>48</sup> B. Suter, 281.

<sup>49</sup> Kiener, R. (2002), 378.

<sup>50</sup> Piguet, op.cit.



pravilo dogovora (*Concordance*) između političkih stranaka – radi se o neformalnom, takozvanom „zlatnom pravilu“, prema kome se politički akteri dogovaraju o raspodeli mesta u organima vlasti.<sup>51</sup> Ovo načelo primenjuje se kako na saveznom nivou, tako i na nivou kantona, i u praksi znači da kandidate za sudijsku funkciju podržavaju političke stranke, te se podrazumeva da su kandidati za sudije bliski strankama koje podržavaju njihovu kandidaturu.<sup>52</sup> Politički stavovi i/ili politička opredeljenost kao važan kriterijum za izbor sudija saveznih sudova izričito su potvrđeni u dokumentu Komisije za izbor sudija saveznog suda,<sup>53</sup> uz profesionalne kvalifikacije i obezbeđivanje jezičke ravnopravnosti. Jezički kriterijum naročito je značajan i za sudije kantonalnih sudova, naročito u bilingvalnim i multilingvalnim kantonima, ali pre svega za sudije apelacionih kantonalnih sudija.<sup>54</sup>

Sudije koje budu izabrane na tu funkciju zahvaljujući podršci neke političke stranke obično stranci uplaćuju dobrovoljni prilog toj stranci, a visina tog iznosa može ići i do 5% godišnjeg prihoda sudije.<sup>55</sup> Ovakvu praksu opravdano kritikuje GRECO u svom poslednjem izveštaju predlažući njeno ukidanje.<sup>56</sup>

### 5.3. Uticaj kriterijuma i postupka izbora sudija na kvalitet vršenja sudijske funkcije

U pravnoj teoriji iznet je stav da u onim slučajevima kada je norma jasna i nedovosmislena i kada postoji dosledna i jasno ustanovljena sudska praksa, zapravo i nema prostora za to da politički ili lični interesi utiču na odluku sudije u nekom predmetu. Suprotno tome, prilikom odlučivanja u politički značajnim oblastima – a to su u kontekstu Švajcarske radno pravo, pravo osiguranja, prava stranaca, prostorno planiranje i slično – mišljenja i stavovi sudije mogu uticati na konačnu odluku.

Ipak, istovremeno se ukazuje da sudije, po pravilu, sude u većima, gde jedno mišljenje ne može imati presudan uticaj na konačnu odluku; uz to, za odlučivanje je neretko potrebna jednoglasnost, te se time mogućnost uticaja jednog sudije dodatno umanjuje. Naravno, i mogućnost ulaganja pravnih lekova i pravnih sredstava, te javno objavljivanje sudskih odluka, predstavljaju korektiv u odnosu na mogućnost pristrasne sudijske odluke. Čini se da je ovakav stav u velikoj meri određen duboko utemeljenom tradicijom i praksom integriteta – upravo stoga on se ne može uzeti za

<sup>51</sup> Više o nastanku zlatnog pravila u: Burgos, E. Mazzoleni, O., Rayner, H. *La Formule magique. Conflits et consensus dans l'élection du Conseil fédéral*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2011, p. 33.

<sup>52</sup> Kiener, R. (2012), 414.

<sup>53</sup> Gerichtskommission Vorbereitung der Wahlen an das Bundesverwaltungsgericht (2006), 4, dostupno na <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gk-wahl-bverw-gericht-2006-d.pdf>, pristup 27.8.2018.

<sup>54</sup> Kiener, R. (2012), 415.

<sup>55</sup> Ibid. Sličan primer učešća političkih stranaka u izboru sudija nalazi se još u SAD - za više detalja videti Knežević Bojović, A. „Izbor sudija u Sjedinjenim američkim državama“, Uvod u pravo SAD, Institut za uporedno pravo, 2008, 141-162.

<sup>56</sup> Fourth Evaluation Round, Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, Evaluation Report, Switzerland, GrecoEval4Rep(2016)5, adopted by GRECO at its 74th Plenary Meeting (Strasbourg, 28 November - 2 December 2016), p. 29, para. 101.

stav koji se može usvojiti u drugim državama, a naročito državama koje se suočavaju sa izazovima uspostavljanja i potvrđivanja nezavisnosti pravosudne vlasti u uslovima tranzicione pravde.

U teoriji je, nadalje, izražen stav da primena zlatnog načela zapravo obezbeđuje adekvatnu zastupljenost različitih stavova i pogleda u sudskom sistemu, te da se na taj način jača poverenje građana u ovaj sistem.<sup>57</sup> Ipak, iskazane su i oštre kritike ovog načela – čak i oni koji se načelno ne protive tome da političke stranke podržavaju kandidate, kritikuju činjenicu da kandidati za sudijsku funkciju treba da budu članovi političkih stranaka koje ih podržavaju,<sup>58</sup> jer to nužno znači da oni kandidati koji ne žele da se priklone nijednoj političkoj stranci imaju veoma male šanse da budu izabrani, a da među onima koji su članovi stranaka najbolji kandidati ne budu izabrani jer u tom sudu neka druga stranka nije dovoljno predstavljena.

Na osnovu svega iznetog, jasno je da su kriterijumi i postupak izbora sudija u Švajcarskoj pre svega odraz duboko utemeljenih načela neposredne demokratije i načina na koji se on primenjuje i razume u praksi, te da njihovo poređenje sa odgovarajućim standardima postavljenim na evropskom nivou ne može dati punu sliku *de facto* nezavisnosti sudija u ovom sistemu.

## 6. Reizbor i karijerno napredovanje sudija

Ranije spominjano vremenski ograničeno trajanje mandata nužno nameće da se postavi pitanje da li je moguć reizbor sudije na istu funkciju nakon što mandat istekne i da li eventualna odluka o tome da sudija ne bude ponovo izabran na funkciju predstavlja neku vrstu sankcije zbog neslaganja sa sudskim odlukama u čijem je donošenju sudija učestvovao tokom svog mandata, što svakako ne bi smeo da bude slučaj.

Zanimljivo je što ni na saveznom ni na kantonalnom nivou ne postoje nikakve izričite garantije u vezi sa pravom sudije da bude ponovo izabran na sudijsku funkciju, kao ni normativno formulisani uslovi za ponovni izbor na sudijsku funkciju, kao ni prednost koja bi mogla biti data licima koja su već obavljala određenu sudijsku funkciju. Zapravo, sudija po isteku mandata treba da ispuni iste one uslove koje je trebalo da ispuni i prilikom prvog izbora – što je u bliskoj vezi i sa činjenicom da švajcarski pravosudni sistem takođe ne poznaje jasno uspostavljen sistem karijernog napredovanja sudija i sistemske obuke sudija.

Ipak, podaci ukazuju da je u praksi reizbor na istu funkciju pravilo.<sup>59</sup> Na saveznom nivou zahtev za ponovni izbor na sudijsku funkciju nikada nije formalno odbijen, dok se na kantonalnom nivou to ipak desilo nekoliko puta.<sup>60</sup> Zanimljivo je istaći da se promene u političkoj snazi političkih stranaka nakon parlamentarnih izbo-

<sup>57</sup> V. Zappelli, P. (2008)

<sup>58</sup> V. Fischbacher, A. "Richterwahlen durch das Parlament: Chance oder Risiko?", 1, Parlament – Parlement – Parlamento 4, 4. V. Takode Raselli, 5.

<sup>59</sup> Zappelli, P. (2008), 90.

<sup>60</sup> Kiener, R. (2012), 417.

ra, uprkos poštovanju zlatnog načela, ne smatraju legitimnim razlogom zbog kog neki sudija ne treba da bude ponovo izabran na sudijsku funkciju.<sup>61</sup>

O zahtevu za ponovno imenovanje sudija odlučuje isto telo koje je nadležno i za prvi izbor sudija. Kiner napominje da je na saveznom nivou ovaj postupak unekoliko pojednostavljen u poređenju sa prvim izborom na sudijsku funkciju, budući da se imena sudija koji podnose zahtev za ponovni izbor zvanično upisuju na izborne liste, kao i na to da se u ovom slučaju nema prethodnog ispitivanja podobnosti kandidata.<sup>62</sup> Na saveznom nivou ne postoji pravni lek koje bi sudije mogle uložiti protiv odluke o tome da ne budu ponovo izabrane na sudijsku funkciju, budući da nema pravnog leka protiv odluka savezne skupštine,<sup>63</sup> što znači da bi se osnovano moglo tvrditi da je ovakvim procesnim pravilama povređeno pravo na delotvoran pravni lek garantovano članom 13 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Za razliku od saveznih sudija, kantonalne sudije koje se biraju na neposrednim izborima mogu podneti žalbu Saveznom vrhovnom sudu, koristeći zapravo postupak propisan za slučaj povrede izbornog prava.<sup>64</sup>

Iz izloženog se čini da u praksi ne dolazi do velikih problema i pored toga što je nedovoljno regulisan ponovni izbor na sudijsku funkciju. I pored toga, međutim, GRECO je u svom izveštaju istakao da je potrebno izmeniti pravila koja se odnose na učešće Savezne skupštine u postupku ponovnog izbora sudija, kao i uvesti garantije kojima bi se onemogućilo da sudije ne budu ponovno izabrane samo zbog toga što su odbile da uplate deo svojih godišnjih prihoda političkim partijama.<sup>65</sup>

Kao što je istaknuto, u Švajcarskoj nije uspostavljen sistem karijernog napredovanja sudija, otuda se i izbor na sudijsku funkciju suda najniže instance ne smatra funkcijom koju će sudija obavljati dok se ne steknu uslovi da napreduje, već kao izbor na funkciju koju će sudija vršiti do kraja svoje sudijske karijere.<sup>66</sup> Ipak, bitno je imati u vidu da postoji i praksa prema kojoj se sudije saveznih sudova neretko regrutuju iz redova sudija kantonalnih sudova više instance.<sup>67</sup> Možda je moguće i u tom kontekstu tumačiti nepostojanje odredbi koje se odnose na učešće sudija u obukama, kao i nepostojanje zakonom osnovanih ustanova u čijoj nadležnosti bi bila stalna obuka sudija – dakle, obuka sudija u toku njihovog mandata.

Podsetimo, stalna obuka sudija smatra se jednim od ključnih elemenata sudske nezavisnosti i nepristrasnosti, i formulisana je kao pravo i obaveza sudije u ključnim univerzalnim i evropskim dokumentima, među kojima se svakako ističe Mišljenje br.

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Kiener, R. (2012), 417. Raselli, N., 8.

<sup>63</sup> Kiener, R. (2012), 418.

<sup>64</sup> Član 82, tačka c) Saveznog zakona o saveznom sudu.

<sup>65</sup> Fourth Evaluation Round, Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, Evaluation Report, Switzerland, GrecoEval4Rep(2016)5, adopted by GRECO at its 74th Plenary Meeting (Strasbourg, 28 November - 2 December 2016), p. 62.

<sup>66</sup> Mora se istaći da je ovaj stav koji Kiner iznosi donekle u suprotnosti sa činjenicom da se sudije u Švajcarskoj u najvećem broju slučajeva biraju na vremenski ograničen mandat, te je treba sagledati u kontekstu prakse u kojoj je reizbor na vremenski ograničenu sudijsku funkciju pravilo.

<sup>67</sup> Kiener, R. (2012), 420.

4 (2003) Konsultativnog veća evropskih sudija o početnoj i stalnoj obuci.<sup>68</sup>

Kao što je ranije istaknuto, početna obuka sudija, bilo pre, bilo neposredno nakon stupanja na funkciju, nije standard u Švajcarskoj. Što se tiče stalne obuke, ni ona nije propisana kao obavezna, niti je u propisima koji se odnose na sudije istaknuta kao pravo i dužnost sudija. Sistemska kontinuirana obuka sudija odvija se u okviru Fondacije za stalnu obuku švajcarskih sudija<sup>69</sup> koja je formirana 1992. godine, sa osnivačkim kapitalom kome su doprineli Švajcarska konfederacija, kantoni i Švajcarsko udruženje sudija, iako ciljnu grupu Fondacije, osim sudija, čine i saradnici i javni tužioci. Kao što se vidi iz CEPEJ izveštaja<sup>70</sup> a i iz neposrednog uvida u internet stranicu same Fondacije, stalna obuka sudija se ne sprovodi na sistematičan način, učestalost obuke nije visoka (manje od 20 događaja godišnje)<sup>71</sup> i sa pravom se može postaviti pitanje da li ovakva obuka u potpunosti odgovara potrebama jednog modernog pravosudnog sistema. GRECO u svom izveštaju ističe da je potrebno da se uvedu obuke za sudije u oblasti integriteta.<sup>72</sup>

## 7. Zaključna razmatranja

Način na koji je u švajcarskom pravnom sistemu uređeno pitanje izbora sudija duboko je utemeljen, pre svega, u načinu na koji se u tom sistemu razume i praktikuje načelo neposredne demokratije. Bliska i očigledna povezanost između politike i načina izbora sudija uporediva je sa modelom izbora sudija u Sjedinjenim Američkim

<sup>68</sup> Tako se potreba za osposobljenošću sudije izričito navodi u članu 14 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, a naglašena je u sledećim dokumentima: reporuka br. (94)12 Komiteta ministara o nezavisnosti, delotvornosti i ulozi sudija, Načelo III; Evropska povelja o zakonu za sudije govori o uskoj povezanost početne i stalne obuke sa nezavisnošću i efikasnošću ukupnog pravosudnog sistema (European Charter on the statute on judges, DAJ/DOC (98) 23, dostupno na [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/European-Charter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf)). Osnovna načela nezavisnosti sudstva usvojena od strane UN 1985 (U.N. Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, dostupna na <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>); Mišljenje br. 4 (2003) Konsultativnog veća evropskih sudija o početnoj i stalnoj obuci Consultative Council of European Judges (CCJE) and Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), pogledati <https://wcd.coe.int/View-Doc.jsp?id=1560897&site=CM>, Opinion No.4 (Consultative Council of European Judges (CCJE), 2003, dostupno na [http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/CCJE\(2003\)OP4\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/CCJE(2003)OP4_en.pdf)); Preporuka Komiteta ministara državama članicama Saveta Evrope „O sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornost“ (CM/Rec (2010) 12 on judges: independence, efficiency and responsibilities, dostupna na [https://www.coe.int/t/dghl/standard-setting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2010\)12E\\_%20judges.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standard-setting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2010)12E_%20judges.pdf)). Sublimacija ovih standarda koji se odnose na obuku sudija nalaze se u načelima pravosudne obuke koju je usvojila Evropska mreža za pravosudnu obuku - Réseau Européen de Formation Judiciaire/European Judicial Training Network General Assembly, 9–10 June 2016, Amsterdam, Judicial Training Principles. Više o ovim načelima u: Knežević-Bojović, A, i Purić, O. “Evropska načela pravosudne obuke: postavljanje standarda stručnosti”, Evropsko zakonodavstvo, br. 61/62 (2017), 459-471.

<sup>69</sup> Fondation pour la formation continue des juges suisses, <http://www.iudex.ch/fr/zweek.htm>

<sup>70</sup> [https://public.tableau.com/views/Countryfiches2010-2012-2014/Countryfiche?:embed=y&:display\\_count=yes&:toolbar=no&:showVizHome=no](https://public.tableau.com/views/Countryfiches2010-2012-2014/Countryfiche?:embed=y&:display_count=yes&:toolbar=no&:showVizHome=no), pristup 1.10.2018. godine

<sup>71</sup> <http://www.iudex.ch/fr/veranstaltungen.htm>, pristup 1.10.2018.

<sup>72</sup> Fourth Evaluation Round, Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, Evaluation Report, Switzerland, GrecoEval4Rep(2016)5, adopted by GRECO at its 74th Plenary Meeting (Strasbourg, 28 November - 2 December 2016), p. 36, para. 143.

Državama, i značajno odstupa od standarda sudijske nezavisnosti opšte prihvaćenih na evropskom nivou. Takođe, na sistem izbora sudija, uključujući raznovrsnost režima koji se paralelno primenjuju, uticalo je federalno uređenje Švajcarske.

Interesantno je da dok u literaturi prevladava stav da se u Švajcarskoj demokratski legitimitet ostvaruje izborom sudija od strane zakonodavnog tela ili građana na neposrednim izborima, a ne propisivanjem formalnih kriterijuma za izbor u pogledu stručnosti i radnog iskustva, GRECO je u svom poslednjem evalvacijom izveštaju zaključio upravo suprotno. Naime, on je našao da zahtevi modernog demokratskog društva nalažu da se načela za izbor sudija precizno propišu kako bi se omogućilo da na sudijsku funkciju budu birani najkompetentniji kandidati, a ne oni koji imaju najaču političku podršku.<sup>73</sup>

Međutim, uprkos ukazivanja na nedostatke švajcarskog modela, praksa jasno potvrđuje da se radi o sistemu u koji građani i privreda imaju poverenje, što je u oštroj suprotnosti sa situacijom u nekim drugim državama, u kojima je sistem formalno uređen u skladu sa najvišim standardima i garantijama sudske nezavisnosti i stručnosti, ali u koji građani nemaju dovoljno poverenja. Jasno je da švajcarski model ne može poslužiti kao uzor, naročito ne za države koje se i dalje nalaze u osjetljivoj tranziciji ka uspostavljanju demokratskog društva i vladavine prava, kao što je to slučaj sa Srbijom. Ipak, čini se da je moguće izvesti određene pouke u pogledu značaja jačanja ne samo institucionalne, već i individualne nezavisnosti i integriteta kao temelja na kojim se gradi funkcionalno nezavisno i stručno pravosuđe.

**Ana Knežević Bojović, Ph.D,**

Research Fellow

**Vesna Ćorić, Ph.D,**

Research Fellow

Institute of Comparative Law, Belgrade

## JUDICIAL APPOINTMENT IN SWITZERLAND

### *Summary*

*Judicial appointment system in Switzerland is an important exception to the generally accepted European standards related to criteria for selection of judges, their appointment and career, and judicial tenure. Nonetheless, Switzerland is considered a state with clear guarantees of judicial independence, coupled with a high degree of citizens' trust in the judicial system. The paper analyses the specificities of*

<sup>73</sup> Fourth Evaluation Round, Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, Evaluation Report, Switzerland, GrecoEval4Rep(2016)5, adopted by GRECO at its 74th Plenary Meeting (Strasbourg, 28 November - 2 December 2016), p. 28, para. 99.

*the Swiss judicial appointment system, aiming to ascertain how the balance between high citizens' trust in the judicial system and lack of generally accepted standards related to judicial appointment, career advancement and tenure was achieved. The paper firstly outlines the unique features of the Swiss judicial system that stem from its federal organisation. Secondly, the paper outlines the guarantees of judicial independence, and then analyse the criteria for selection of judges and procedure of judicial appointment and re-appointment.*

**Keywords:** *judicial independence, judicial appointment, judicial re-appointment, judicial career, golden rule*