

# Pregled mišljenja Konsultativnog vijeća evropskih sudija

Br.1 do 22 (2001-2019)



[www.coe.int/ccje](http://www.coe.int/ccje)



# **PREGLED MIŠLJENJA** KONSULTATIVNOG VIJEĆA EVROPSKIH SUDIJA

Br. 1 do 22 (2001 – 2019)

Jasmina Ćosić Dedović

Naslov: Pregled mišljenja Konsultativnog vijeća evropskih sudija

Autor: Jasmina Ćosić Dedović, sudija

Izdavač: Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini

Recezent: Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini

Lektura: Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini

DTP: FORMA GRAF Sarajevo

Štampa: PRINT SERVICES Tuzla

Tiraž: 200 primjeraka

Mišljenja br. 1-22 u originalu je objavilo Konsultativno vijeće evropskih sudija. Stavovi izraženi u *Kratkom pregledu mišljenja Konsultativnog vijeća* ne odražavaju nužno službeni stav Konsultativnog vijeća, već samo lično mišljenje autora.

-----  
CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Nacionalna i univerzitetska biblioteka  
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

347.962.2:17

ĆOSIĆ Dedović, Jasmina

Pregled mišljenja Konsultativnog vijeća evropskih sudija :  
br. 1 do 22 (2001-2019) / Jasmina Ćosić Dedović. - Sarajevo :  
Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini, 2020. - 363 str. ; 30 cm

Bibliografske i druge bilješke uz tekst.

ISBN 978-9926-8317-4-5

COBISS.BH-ID 41137926  
-----



Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini podržala je izradu prevoda i štampanje ovoga materijala. Svako gledište, izjava ili mišljenje, objavljeni u ovoj publikaciji, a za koje nije izričito navedeno da potiče iz Misije OSCE-a u BiH, ne odražava nužno zvaničnu politiku Misije OSCE-a u BiH.

# SADRŽAJ

<b>UVOD .....</b>	<b>5</b>
<b>KRATKI PREGLED MIŠLJENJA KONSULTATIVNOG VIJEĆA .....</b>	<b>8</b>
<b>MAGNA KARTA SUDIJA (osnovna načela).....</b>	<b>25</b>
<b>Mišljenje CCJE br. 1</b> STANDARDI KOJI SE TIČU NEZAVISNOSTI SUDSTVA I NESMJENJIVOSTI SUDIJA.....	29
<b>Mišljenje CCJE br. 2</b> FINANSIRANJE I UPRAVLJANJE SUDOVIMA SA OSVRTOM NA EFIKASNOST PRAVOSUĐA I ČLAN 6. EVROPSKE KONVENCIJE O LJUDSKIM PRAVIMA.....	47
<b>Mišljenje CCJE br. 3</b> PRINCIPI I PRAVILA PROFESIONALNOG PONAŠANJA SUDIJA, NAROČITO ETIKA, NEPRIKLADNO PONAŠANJE I NEPRISTRASNOSTI.....	51
<b>Mišljenje CCJE br. 4</b> ODGOVARAJUĆA INICIJALNA I KONTINUIRANA OBUKA ZA SUDIJE NA NACIONALNOM I EVROPSKOM NIVOU.....	70
<b>Mišljenje CCJE br. 5</b> ZAKON I PRAKSA IMENOVANJA SUDIJA U EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA .....	79
<b>Mišljenje CCJE br. 6</b> PRAVIČNO SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU I ULOGA SUDIJA U SUĐENJIMA IMAJUĆI U VIDU ALTERNATIVNE NAČINE RJEŠAVANJA SPOROVA.....	81
<b>Mišljenje CCJE br. 7</b> PRAVOSUĐE I DRUŠTVO .....	118
<b>Mišljenje CCJE br. 8</b> ULOGA SUDIJA U ZAŠTITI VLADAVINE PRAVA I LJUDSKIH PRAVA U KONTEKSTU TERORIZMA.....	135
<b>Mišljenje CCJE br. 9</b> ULOGA NACIONALNIH SUDIJA U OSIGURAVANJU EFIKASNE PRIMJENE MEĐUNARODNOG I EVROPSKOG PRAVA .....	153

<b>Mišljenje CCJE br. 10</b>	
SUDSKO VIJEĆE NA USLUZI DRUŠTVU.....	163
<b>Mišljenje CCJE br. 11</b>	
KVALITET SUDSKIH ODLUKA.....	183
<b>Mišljenje CCJE br. 12 i Mišljenje br.4 (CCPE)</b>	
ODNOSI IZMEĐU SUDIJA I TUŽILACA U DEMOKRATSKOM DRUŠTVU .....	200
<b>Mišljenje CCJE br. 13</b>	
ULOGA SUDIJA U IZVRŠENJU SUDSKIH ODLUKA .....	217
<b>Mišljenje CCJE br. 14</b>	
PRAVOSUĐE I INFORMACIONE TEHNOLOGIJE (IT) .....	229
<b>Mišljenje CCJE br. 15</b>	
SPECIJALIZACIJA SUDIJA.....	236
<b>Mišljenje CCJE br. 16</b>	
ODNOSI IZMEĐU SUDIJA I ADVOKATA .....	249
<b>Mišljenje CCJE br. 17</b>	
OCJENA RADA SUDIJA, KVALITET PRAVOSUĐA I POŠTIVANJE NEZAVISNOSTI SUDOVA .....	257
<b>Mišljenje CCJE br. 18</b>	
POLOŽAJ SUDSKE VLASTI I NJEZIN ODNOS S DRUGIM DRŽAVNIM VLASTIMA U MODERNOJ DEMOKRATIJ.....	275
<b>Mišljenje CCJE br. 19</b>	
ULOGA PREDSJEDNIKA SUDOVA.....	303
<b>Mišljenje CCJE br. 20</b>	
ULOGA SUDOVA U JEDINSTVENOJ PRIMJENI PRAVA .....	316
<b>Mišljenje CCJE br. 21</b>	
SPREČAVANJE KORUPCIJE MEĐU SUDIJAMA .....	330
<b>Mišljenje CCJE br. 22</b>	
ULOGA STRUČNIH SARADNIKA .....	347

## UVOD

Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE/Konsultativno vijeće) je prvo tijelo u sklopu međunarodnih organizacija koje čine isključivo sudije i po tome je jedinstveno kako u Evropi, tako i u cijelom svijetu. Osnovano je od strane Komiteta ministara Vijeća Evrope 2000. godine, s ciljem poboljšanja i jačanja uloge sudija u Evropi, a priroda njegove funkcije je savjetodavnog karaktera, te se u tom smislu bavi pitanjima neovisnosti, nepristrasnosti i dužnostima sudija. Bosna i Hercegovina kao država članica Vijeća Evrope je u sastavu Konsultativnog vijeća od 2002. godine.

Rad Konsultativnog vijeća evropskih sudija je definisan u kontekstu primjene člana 6. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP), a posebno prava na neovisan i nepristrasan sud. Da bi ostvarilo ovu svoju ulogu, Konsultativno vijeće prioritarnu pažnju daje statusu sudija i kvalitetu pravosudnih sistema, vladavini prava i promociji i zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, čija implementacija ovisi prije svega o jakom i neovisnom pravosuđu, zatim međusobnom poštivanju zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, te jačanju povjerenja građana u pravosudni sistem.

U tom smislu, Konsultativno vijeće kao savjetodavno tijelo Vijeća Evrope svoje prijedloge i preporuke daje u formi Mišljenja koja se odnose na položaj sudija i načine na koji oni obavljaju svoje dužnosti, a koja se upućuju Komitetu ministara. Mišljenja pripremaju radne grupe, na osnovu istraživanja provedenih u zemljama članicama, a usvajaju se na plenarnim sjednicama Konsultativnog vijeća. Nakon usvajanja Mišljenja od strane Komiteta ministara, prosljeđuju se državama članicama na implementaciju.

Od Konsultativnog vijeća države članice mogu zatražiti i da istraži konkretne probleme vezane za status sudija u njihovoj zemlji. U tim slučajevima Konsultativno vijeće istražuje pitanje o kojem je riječ, a ako je potrebno može i posjetiti zemlju u kojoj su demokratska načela neovisnosti sudske vlasti ugrožena, sa svrhom da se situacija u zemlji popravi bilo kroz razvoj zakonodavstva, razvoj institucija ili kroz razvijanje određene pravne prakse.

Konsultativno vijeće čine sudije iz svih država članica Vijeća Evrope, a u statusu posmatrača (bez prava glasa) u njegovom radu mogu učestvovati i Sveta Stolica, Sjedinjene Američke Države, Kanada, Japan i Meksiko. Kao posmatrači takođe mogu učestvovati i različita udruženja, kao što su: Evropsko udruženje sudija (European Association of Judge - EAJ), Evropsko udruženje sudija i tužilaca za demokratiju i slobode (Magistrats européens pour la démocratie et les libertés

– MEDEL), Evropsko udruženje upravnih sudija (European Federation of Administrative Judges), Udruženje sudija i tužilaca za medijaciju (Groupement des Magistrats pour la Médiation – GEMME), Evropska mreža za edukaciju pravosuđa (European Judicial Training Network – EJTN), Evropska mreža pravosudnih vijeća (European Network of Councils for the Judiciary – ENCJ) i Vijeće advokatskih asocijacija i pravnih društava Evrope (Council of Bars and Law Societies of Europe - CCBE). Konačno, i generalni sekretar Vijeća Evropske unije je takođe pozvan da učestvuje u radu CCJE-a.

U skladu sa svojim ovlastima, Konsultativno vijeće redovno saraduje na temama od zajedničkog interesa i sa: Evropskim sudom za ljudska prava, Savjetodavnim vijećem evropskih tužilaca (Consultative Council of European Prosecutors – CCPE), Evropskom komisijom za efikasnost pravosuđa (European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ), Evropskim komitetom za pravnu saradnju (European Committee on Legal Co-operation – CDCJ), Evropskim komitetom za problem kriminala (European Committee on Crime Problems – CDPC) i Mrežom predsjednika vrhovnih sudova Evropske unije (Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union).

Povodom desete godišnjice svog rada (u novembru 2010. godine), Konsultativno vijeće je usvojilo *Osnovna načela sudija* (Magna Carta sudija) koja sažimaju i kodificiraju najvažnije zaključke i principe iz Mišljenja koja su do tada usvojena, a odnose se na vladavinu prava i pravosuđe, neovisnost sudstva, pristup sudstvu i transparentnost, te etiku i odgovornost sudija. Kompletan tekst Magna Carta sudija nalazi se na stranicama 25, 26 i 27 ove publikacije.

Do danas, Konsultativno vijeće je usvojilo ukupno 22 Mišljenja po različitim pitanjima, i to:

- Mišljenje br. 1 (2001) o standardima koji se odnose na nezavisnost sudstva i nesmjernjivost sudija,
- Mišljenje br. 2 (2001) o finansiranju i upravljanju sudovima sa osvrtom na efikasnost pravosuđa i član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima,
- Mišljenje br. 3 (2002) o principima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, naročito etici, neprikladnom ponašanju i nepristrasnosti,
- Mišljenje br. 4 (2003) o odgovarajućoj početnoj i naknadnoj (kontinuiranoj) obuci za sudije na nacionalnom i evropskom nivou,
- Mišljenje br. 5 (2003) o zakonu i praksi imenovanja sudija u Evropski sud za ljudska prava,
- Mišljenje br. 6 (2004) o pravičnom suđenju u razumnom roku i ulozi sudija u suđenjima, imajući u vidu alternativne načine rješavanja sporova,
- Mišljenje br. 7 (2005) o pravosuđu i društvu,
- Mišljenje br. 8 (2006) o ulozi sudija u zaštiti vladavine prava i ljudskih prava u kontekstu terorizma,



- Mišljenje br. 9 (2006) u vezi sa ulogom nacionalnih sudija u obezbjeđivanju efikasne primjene međunarodnog i evropskog prava,
- Mišljenje br.10 (2007) o Sudskom vijeću na usluzi društvu,
- Mišljenje br. 11 (2008) o kvalitetu sudskih odluka,
- Mišljenje br. 12 (2009.) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu,
- Mišljenje br. 13 (2010) o ulozi sudija u izvršenju sudskih odluka,
- Mišljenje br. 14 (2011.) o pravosuđu i informacionim tehnologijama (IT),
- Mišljenje br. 15 (2012) o specijalizaciji sudija,
- Mišljenje br. 16 (2013) o odnosima između sudija i advokata ,
- Mišljenje br. 17 (2014) o ocjeni rada sudija, kvalitetu pravosuđa i poštivanju nezavisnosti sudova,
- Mišljenje br. 18 (2015) o položaju sudske vlasti i njenom odnosu s drugim državnim vlastima u modernoj demokratiji,
- Mišljenje br. 19 (2016) o ulozi predsjednika sudova,
- Mišljenje br. 20 (2017) o ulozi sudova u jedinstvenoj primjeni prava,
- Mišljenje br. 21 (2018) o prevenciji korupcije među sudijama,
- Mišljenje br. 22 (2019) o ulozi sudskih savjetnika.

Bosna i Hercegovina, kao članica Vijeća Evrope i time kao članica Konsultativnog vijeća evropskih sudija, ima obavezu da prilikom donošenja novih zakona i podzakonskih akata u oblasti pravosuđa konsultuje preporuke i zaključke iz do sada usvojenih mišljenja. Zbog raznolikosti obrađenih tema, mišljenja za Bosnu i Hercegovinu imaju višestruki značaj i mogu se koristiti kako u svjetlu pravosudnih reformi koje su u toku, tako i prilikom implementacije preporuka Evropske komisije. Mišljenja mogu biti korištena i za izradu programa početne i kontinuirane obuke sudija, a posebno važan segment za BiH je činjenica da se od Konsultativnog vijeća može zatražiti i da istraži konkretan problem vezan za status sudija u pojedinoj državi, čega BiH treba biti svjesna i takvu mogućnost u slučaju potrebe iskoristiti.

Kratki pregled najvažnijih pitanja iz Mišljenja Konsultativnog vijeća je dat u nastavku, nakon čega slijede i prevodi prvo Magna Carta sudija, a zatim i kompletnih tekstova svih do sada usvojenih mišljenja na jedan od službenih jezika Bosne i Hercegovine.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Izvorne verzije mišljenja napisane su na engleskom i francuskom jeziku (kao službenim jezicima Vijeća Evrope), a u slučaju razlike između prevoda mišljenja i verzija na engleskom ili francuskom jeziku, mjerodavne se smatraju originalne verzije. Neke formulacije u prevodima tekstova nisu u duhu pravničkog načina izražavanja, zbog čega se pojedini termini i izrazi u prevodima trebaju interpretirati u širem kontekstu, posebno imajući u vidu da se donose jedinstvena mišljenja za sve pravne sisteme i prakse.

## KRATKI PREGLED MIŠLJENJA KONSULTATIVNOG VIJEĆA

**Mišljenje broj 1** koje je u svom radu usvojilo Konsultativno vijeće evropskih sudija, još davne 2001. godine, odnosi se na prvi i najvažniji preduslov za rad pravosuđa, a to je **neovisnost sudija i njihova nesmjernjivost**. Ovim mišljenjem obrađene su teme vezane za neovisnost pravosuđa, za imenovanje i unapređenje sudija, period njihovog imenovanja, novčane nadoknade, zatim neovisnost sudija od neprikladnog spoljnjeg uticaja, te neovisnost u okviru pravosuđa, a o svakoj od navedenih tema su doneseni i odgovarajući zaključci i preporuke. Konsultativno vijeće u svojim zaključcima polazi od toga da osnovni principi neovisnosti pravosuđa treba da budu propisani na ustavnom ili najvišem mogućem zakonskom nivou u svakoj državi članici, a da konkretnija pravila treba da budu definisana na zakonodavnom nivou (paragraf 16). U svakoj državi članici tijela koja vrše i predlažu imenovanja i unapređenja treba da propišu, objave i sprovedu objektivne kriterije kako bi obezbijedili da izbor i karijera sudija budu zasnovani na zaslugama, imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost (paragraf 25). Vijeće zaključuje i to da senioritet ne bi trebao da bude rukovodeći princip koji opredjeljuje unapređenje, ali da je odgovarajuće profesionalno iskustvo važno, te da preduslovi koji se tiču godina iskustva mogu pomoći da se unaprijedi neovisnost (paragraf 29). Takođe, Vijeće podržava pravac kojim se Evropska povelja o zakonu o sudijama zalaže za intervenciju neovisnog tijela u kome su značajno zastupljene sudije demokratski izabrane od strane drugih sudija (paragraf 45). Kada je riječ o mandatu sudija, Konsultativno vijeće je stava da privremeni ili ograničeni mandati sudija trebaju postojati samo izuzetno, te da ne bi trebalo biti reimenovanja, osim u slučaju postojanja posebnih procedura koje osiguravaju da reimenovanje sudija bude razmatrano od strane tijela za imenovanja i da odluka o reimenovanju bude donesena isključivo objektivno i prema zaslugama, ne uzimajući u obzir političke razloge (paragraf 52). S tim u vezi, Konsultativno vijeće smatra da je od izuzetne važnosti postojanje organa odgovornog za objektivnost i transparentnost načina imenovanja ili reimenovanja sudija koji rade puno radno vrijeme (paragraf 53), a da nesmjernjivost sudija treba da bude jasan element neovisnosti garantovan na najvišem unutrašnjem nivou (paragraf 60). Jedan od zaključaka se odnosi i na novčanu naknadu sudijama, koja prema stavu Konsultativnog vijeća treba da bude srazmjerna njihovoj ulozi i odgovornostima, te da odgovarajuće plaćeno bolovanje i penzija treba da budu obezbijedjeni. Posebna zakonska odredba treba da garantuje da neće doći do smanjenja naknade, a treba da postoji i odredba koja propisuje povećanja u skladu sa troškovima života (paragrafi 61-62). U konačnici, Konsultativno vijeće zaključuje da neovisnost svakog pojedinog

sudije u vršenju njegove ili njene funkcije treba da postoji neovisno od bilo kakve unutrašnje hijerarhijske strukture suda (paragraf 64), te da upotreba statističkih podataka i sistem sudske inspekcije<sup>2</sup> ne smiju služiti za nanošenje štete neovisnosti sudija (paragrafi 27 i 69).

**Mišljenje broj 2** odnosi se na **finansiranje i upravljanje sudovima sa osvrtom na efikasnost pravosuđa i član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima**. Ovim je mišljenjem Konsultativno vijeće ukazalo da, iako je finansiranje sudova dio državnog budžeta koji Ministarstvo finansija podnosi parlamentu, ova finansijska sredstva ne trebaju biti podložna političkim fluktuacijama, te da odluke o izdvajanju sredstava za sudove moraju biti donesene uz strogo poštivanje neovisnosti pravosuđa. Konsultativno vijeće takođe smatra da je važno da se prilikom usvajanja budžeta uzmu u obzir i stavovi pravosuđa, a posebno ukazuje na potrebu izdvajanja dovoljnih sredstava sudovima kako bi mogli da funkcionišu u skladu sa standardima navedenim u članu 6. EKLJP.

**Mišljenje broj 3** Konsultativnog vijeća evropskih sudija razrađuje **principe i pravila profesionalnog ponašanja sudija, naročito etiku, neprikladna ponašanja i nepristrasnost**. Ovim mišljenjem su pokriven dvije važne oblasti, i to: principi i pravila profesionalnog ponašanja sudija, zasnovana na definisanju etičkih principa, koji moraju ispuniti veoma visoke standarde i mogu biti inkorporirani u izjavu o standardima profesionalnog ponašanja propisanu od strane samih sudija, te principi i procedure kojima se regulišu krivična, građanska i disciplinska odgovornost sudija.

Zaključci Konsultativnog vijeća koji se odnose na prvu oblast, principe i pravila profesionalnog ponašanja sudija, polaze od toga da sudije u svojim aktivnostima treba da se rukovode principima profesionalnog ponašanja,<sup>3</sup> te takvi principi treba sudijama da daju smjernice o tome kako da postupaju, omogućavajući im time da prevaziđu teškoće sa kojima se susreću u pogledu svoje neovisnosti i nepristrasnosti. Navedene principe, prema stavu Konsultativnog vijeća, trebaju pripremiti same sudije i oni trebaju biti potpuno odvojeni od sistema disciplinske odgovornosti sudija. Konsultativno vijeće nadalje zaključuje da je poželjno u svakoj zemlji ustanoviti jedno ili više tijela ili osoba u okviru pravosudnog sistema, koji će davati savjete sudijama koji se suoče sa problemom vezanim za profesionalnu etiku ili kompatibilnost aktivnosti koje su izvan sudijske funkcije sa njihovim statusom.

---

<sup>2</sup> Sistemi sudske inspekcije, u zemljama u kojima postoje, prema mišljenju Konsultativnog vijeća se ne trebaju baviti meritumom i ispravnošću odluka sudija i ne trebaju navoditi sudije da zbog razloga efikasnosti, prednost daju produktivnosti nad kvalitetom izvršavanja svoje funkcije.

<sup>3</sup> Profesionalno ponašanje sudija kao takvo je širok pojam, ali je za potrebe ovog mišljenja Konsultativno vijeće obradilo konkretna ponašanja koja potpadaju pod pojam profesionalnog ponašanja sudija, prije svega neovisnost, nepristrasnost kako u vršenju sudijske funkcije, tako i izvan okvira sudijske funkcije, zatim visok nivo profesionalne stručnosti, te visok nivo profesionalne svijesti.

Što se tiče pravila ponašanja svakog sudije, Konsultativno vijeće smatra da svaki pojedinačni sudija treba učiniti sve da očuva sudijsku neovisnost kako na institucionalnom tako i na ličnom nivou. Sudije se trebaju ponašati sa integritetom kako na poslu tako i u svojim privatnim životima. Oni uvijek trebaju primjenjivati pristup koji i jeste i izgleda nepristrasan. Konsultativno vijeće smatra da sudije svoje dužnosti trebaju ispunjavati bez favorizovanja i bez stvarne ili vidljive predrasude ili pristrasnosti. Njihove odluke trebaju biti donesene uzimajući u obzir sva pitanja relevantna za primjenu odgovarajućih zakonskih pravila, a zanemarujući sva irelevantna pitanja. Trebaju posvetiti dužnu pažnju svim osobama koje učestvuju u sudskom postupku ili kojih se taj postupak tiče. Sudije nadalje trebaju ispunjavati svoje dužnosti poštujući princip jednakog tretmana strana u postupku, izbjegavajući svaku nepristrasnost i diskriminaciju, održavajući ravnotežu među stranama i obezbjeđujući da svakoj od njih bude omogućeno pravično suđenje. Sudije trebaju pokazati oprez u svojim odnosima sa medijima i očuvati svoju neovisnost i nepristrasnost, uzdržavajući se od svakog privatnog korištenja bilo kog odnosa sa novinarima i od bilo kojeg neopravdanog komentarisanja predmeta na kojima rade. Nadalje, Vijeće smatra da sudije trebaju obezbijediti održanje visokog nivoa profesionalne stručnosti. Trebaju imati visok stepen profesionalne svijesti i biti obavezni da marljivo rade na ispunjavanju zahtjeva da svoje presude donesu u razumnom roku. Sudije trebaju posvetiti većinu svog radnog vremena sudijskim funkcijama, uključujući i sa tim povezane aktivnosti i trebaju da se uzdrže od bilo kakve političke aktivnosti koja može ugroziti njihovu neovisnost i nanijeti štetu njihovoj reputaciji nepristrasnosti.

U odnosu na drugu oblast iz ovog mišljenja, tj. principe i procedure kojima se reguliše krivična, građanska i disciplinska odgovornost sudija, Konsultativno vijeće je odvojeno razmatralo ova tri oblika odgovornosti, koja su detaljno analizirana na stranici 63. u pogledu krivične odgovornosti, stranicama 63. i 64. u kontekstu građanske odgovornosti, te konačno na stranicama od 64. do 69, što se tiče disciplinske odgovornosti.

**Mišljenje broj 4** Konsultativnog vijeća odnosi se na **početnu i kontinuiranu obuku za sudije na nacionalnom i evropskom nivou**, a njemu su analizirane specifičnosti raznih pravosudnih sistema u pogledu obuka sudija, kao i brojne razlike među evropskim zemljama u odnosu na prvu – početnu i kasniju – kontinuiranu obuku sudija.

Imajući u vidu sve različitosti sistema, Konsultativno vijeće u odnosu na prvu – početnu obuku preporučuje da svi koji su izabrani na sudijske pozicije treba da imaju ili steknu, prije nego preuzmu svoje dužnosti, široko znanje iz oblasti najznačajnijeg nacionalnog i međunarodnog prava i postupaka. O samim programima edukacije koji su specifični za obavljanje sudijske profesije treba da odluči institucija nadležna za obuku, zatim edukatori i same sudije. Konsultativno vijeće preporučuje da se takvi teoretski i praktični programi ne

smiju ograničiti na stručne postupke u čisto pravnim oblastima, već treba da obuhvate i obuke iz etike i uvod u druge oblasti relevantne za sudijsku djelatnost, kao što su upravljanje predmetima, rukovođenje sudovima, informacione tehnologije, strani jezici, društvene nauke i alternativno rješavanje sporova. Obuka treba da bude pluralistička kako bi se njome garantovala i unaprijedila nepristrasnost sudija, odnosno njihovo djelovanje bez predrasuda. U ovisnosti od postojanja i dužine prethodnog profesionalnog iskustva, Konsultativno vijeće konstatuje da obuka treba biti dovoljno duga da bi se izbjeglo njeno svođenje na čistu formalnost.

Kada je riječ o kontinuiranoj obuci, Konsultativno vijeće preporučuje da kontinuirana obuka (tokom obavljanja posla) bude bazirana na dobrovoljnom sudjelovanju sudija, te da ona bude obavezna samo u izuzetnim slučajevima (ukoliko sudijsko ili drugo odgovorno tijelo tako odluči), npr. kada sudija preuzima novu dužnost ili u slučaju bitnih promjena u zakonodavstvu. Preporučuje se da programi obuke budu izrađeni po ovlaštenju sudijskog ili drugog tijela koje je odgovorno za početnu i kontinuiranu obuku, i od strane edukatora i samih sudija. Programi trebaju biti fokusirani na pravna i druga pitanja koja se odnose na funkcije koje obavljaju sudije i da odgovaraju njihovim interesima. Preporučuje se da sami sudovi podstiču svoje članove da pohađaju obuke. Preporuka Konsultativnog vijeća je da se edukacije održavaju u okruženju u kojem se članovi različitih oblasti i nivoa sudstva mogu sresti i razmijeniti mišljenja te steći zajednički uvid u mnoga pitanja. Pored toga što obuka predstavlja etičku obavezu sudija, države članice se trebaju obavezati da sudijama omoguće finansijska sredstva, vrijeme i sve ostalo što je neophodno za učešće na kontinuiranim obukama.

U odnosu na ocjenjivanje programa i metoda obuke, Konsultativno vijeće preporučuje da programi i metodi obuke budu predmet čestih ocjenjivanja od strane organa nadležnih za edukacije sudija. Preporuka je da učešće sudija u inicijativama za obuku u principu ne podliježe kvalitativnom ocjenjivanju, ali da njihovo učešće samo po sebi, objektivno gledano, može biti uzeto u obzir za profesionalno vrednovanje sudija. Konačno, Vijeće smatra da kvalitet, odnosno rezultate učesnika obuke treba ocjenjivati, ukoliko je takvo ocjenjivanje neophodno zbog činjenice da u nekim sistemima početna obuka predstavlja jednu fazu procesa zapošljavanja.

U **Mišljenju broj 5** koje se odnosi na **zakone i praksu imenovanja sudija u Evropski sud za ljudska prava**, Konsultativno vijeće je dalo punu podršku zaključcima i preporukama iz Izveštaja Međunarodnog centra za pravnu zaštitu ljudskih prava iz maja 2003. godine „Zakoni i praksa imenovanja sudija u Evropski sud za ljudska prava“.

**Mišljenje broj 6** Konsultativnog vijeća koje se odnosi na **pravično suđenje u razumnom roku i ulozi sudija u suđenjima imajući u vidu alternativne načine rješavanja sporova**, detaljno elaborira pitanja koja se



odnose na pristup pravdi, kvalitet pravosudnog sistema i njegovu procjenu (kvantitativni statistički podaci i procedura monitoringa), broj neriješenih predmeta i upravljanje predmetima, te alternativno rješavanje sporova, a o svakoj od navedenih oblasti su date određene preporuke i zaključci, od kojih su neke posebno značajne i aktuelne u vrijeme pandemije COVID-19, a sažetak istih je dat na stranicama od 110. do 116. Mišljenja broj 6.

**Mišljenje broj 7** Konsultativnog vijeća o pravosuđu i društvu, bavi se odnosom sudova i javnosti, sa posebnim osvrtom na ulogu sudova u demokratiji, zatim odnosom sudova prema onima koji su uključeni u sudski postupak, odnosom sudova sa medijima, te pristupačnosti, jednostavnosti i jasnoćom jezika koji se koristi u sudovima u toku sudskih postupaka i donošenja presuda. Preporuke i zaključci Konsultativnog vijeća u vezi sa naprijed navedenim dati su na stranicama od 130. do 134. Mišljenja broj 7.

Međutim, radi aktuelnosti teme, na ovom mjestu je bitno izdvojiti zaključke i preporuke koji se tiču odnosa sudova sa medijima. Jedan od zaključaka Konsultativnog vijeća je potreba uspostavljanja kontakta između sudova i medija, kako bi se unaprijedilo razumijevanje njihovih pojedinačnih uloga, i kako bi se informisala javnost o prirodi i nadležnostima, ograničenjima i složenosti rada sudija, te kako bi se ispravile činjenične greške u izvještavanju o određenim slučajevima. S tim u vezi, Konsultativno vijeće smatra da sudije trebaju imati ulogu nadzornog organa nad sudskim portparolima ili službenicima zaduženim za komunikaciju sa medijima. Takođe smatra, da države treba da podstiču razmjenu znanja, pogotovo organizovanjem okruglih stolova o pravilima i praksama obje profesije, kako bi Vijeće Evrope moglo uspostaviti ili promovisati takve kontakte na evropskom nivou, doprinoseći time većoj konzistentnosti stavova u Evropi. Nadalje, jedna od preporuka je da škole žurnalistike podstiču otvaranje kurseva o pravosudnim institucijama i postupcima. Zatim, da obje profesije (i sudijska i novinarska) ustanove pravila u svojim odnosima sa predstavnicima druge profesije kao i pravila koja se odnose na izvještavanje o sudskim predmetima. Preporučuje se i uspostavljanje efikasnog mehanizma, u vidu nekog nezavisnog organa koji bi se bavio problemima izazvanim medijskim izvještajima o sudskim predmetima ili poteškoćama koje novinari imaju u izvršavanju svog informativnog zadatka, kao i davanjem generalnih preporuka u cilju sprječavanja ponovne pojave uočenih problema. Nadalje, Konsultativno vijeće zaključuje da je neophodno podsticati i osnivanje službi za prijem informacija, odnosno informativnih službi u sudovima pod supervizijom sudija, kako bi se medijima pomoglo da bolje shvate rad u pravosudnom sistemu, i to: saopštavanjem medijima sažetih sudskih presuda; pružanjem medijima činjeničnih podataka o sudskim presudama; održavanjem kontakata sa medijima u vezi sa slučajevima od posebnog interesa za javnost; pružanjem činjeničnih razjašnjenja ili ispravki u vezi sa slučajevima objavljenim u medijima. Nadalje, Vijeće smatra da sve informacije koje sudovi daju medijima treba da budu saopštene na transparentan način i bez diskriminacije. Tamo

gdje se vrši televizijsko snimanje suđenja, treba koristiti fiksirane kamere, a predsjedavajućem sudiji treba omogućiti da postavlja uslove o načinu snimanja, kao i da u svakom trenutku može da prekine snimanje. Ove i sve druge neophodne mjere bi trebalo da zaštite prava lica uključenih u postupak i da omoguće provođenje postupka na propisan način. Ovdje takođe treba uzeti u obzir i mišljenje lica uključenih u sudski postupak, pogotovo u onim suđenjima u kojima se radi o privatnim stvarima. Konsultativno vijeće potiče medije da izrade svoje vlastite kodekse profesionalnog ponašanja u cilju obezbjeđenja izbalansiranog izvještavanja o sudskim postupcima koje snimaju, tako da ono bude objektivno. Takođe, smatra da mogu postojati važni razlozi koji u određenim, jasno definisanim, slučajevima opravdavaju televizijsko snimanje sudskog pretresa (na primjer, edukativne svrhe ili u cilju očuvanja video dokumentacije o suđenju od izuzetnog historijskog značaja), a u ovim slučajevima potrebno je zaštititi lica uključena u postupak, naročito tako što će se osigurati da metode snimanja ne remete redovan tok suđenja. U odnosu na krivično-pravne odgovore na kršenja prava ličnosti, Konsultativno vijeće smatra da oni treba da budu ograničeni na izuzetne slučajeve. Međutim, sudije imaju dužnost da obezbijede da odšteta bude dodijeljena u građanskom postupku, uzimajući u obzir ne samo štetu nanесenu оštećenom već i озbilјnost kršenja prava i stepen publiciteta koji je prouzrokovala. U izuzetnim slučajevima, sudovi trebaju da preduzmu hitne mjere kako bi se zaustavila najozbiljnija kršenja ličnih prava ljudi i to putem konfiskacije publikacija ili zabranom emitovanja. U slučajevima kad se rad sudije ili suda dovedu u sumnju ili predmet napada od strane medija iz razloga vezanih za pravosuđe, Konsultativno vijeće smatra da se, obzirom na dužnost sudijskog samouzdržavanja, sudija o kojem je riječ mora uzdržati od reakcije putem istih medijskih kanala. Imajući na umu činjenicu da sudovi mogu ispraviti pogrešnu informaciju objavljenu u štampi, Konsultativno vijeće smatra da bi bilo poželjno da nacionalni pravosudni sistemi koriste lica ili organe (npr. Visoko sudsko vijeće ili udruženje sudija) koji bi bili u stanju u odgovarajućim slučajevima da ažurno i efikasno odgovore na takve izazove ili napade.

**Mišljenje broj 8 o ulozi sudija u zaštiti vladavine prava i ljudskih prava u kontekstu terorizma**, ukazuje na terorizam, koji se u posljednje vrijeme na međunarodnom nivou razvio do neslučenih razmjera. Borba protiv terorizma je specifičan i izuzetno težak izazov za države i agencije za provođenje zakona, a samim tim i za sudski sistem koji mora na ovaj izazov odgovoriti na kreativan način u okviru EKLJP. S tim u vezi, Konsultativno vijeće smatra da terorizam, zbog velike opasnosti koju predstavlja, opravdava poduzimanje privremenih i konkretnih mjera kojima se ograničavaju određena prava, ali da takve mjere moraju biti određene zakonom, nužne i srazmjerne ciljevima demokratskog društva, te da moraju biti detaljno praćene i kontrolisane, u pogledu njihove zakonitosti, od strane sudija koji, prema pravnoj tradiciji pojedinih država, obično imaju nadležnost u području predmetnog prava (građanski, krivični ili upravni sudovi – za razliku od *tribunaux d'exception* (specijalnih sudova) koji djeluju izvan redovnog pravnog sistema). Te mjere ne smiju ni u kom slučaju

povrijediti prava i slobode građana u mjeri u kojoj bi bila ugrožena sama osnovna načela demokratskih društava, a mišljenjem su detaljno razmotrene posljedice mjera koje se mogu preduzeti u okvirima upravnog prava i krivičnog prava u borbi protiv terorizma, kao i uloga sudija u zaštiti slobode izražavanja. S tim u vezi, Konsultativno vijeće preporučuje državama da se savjetuju s nacionalnim sudskim vlastima pri izradi zakonodavstva koje bi moglo uticati na materijalna i procesna prava i da osiguraju da sve administrativne ili represivne mjere, koje mogu uticati na prava ljudi u okviru borbe protiv terorizma, budu podvrgnute nadzoru nezavisne sudske vlasti. Nadalje, preporuka državama je da odbiju uspostavu *tribunaux d'exception* (specijalnih sudova) ili zakonodavstva koje nije u skladu s univerzalno priznatim pravima, kako u kontekstu administrativnih mjera namijenjenih sprječavanju djela terorizma tako i u kontekstu suđenja za krivična djela. Države posebno trebaju da pripaze na to da se osnovna načela krivičnog prava primjenjuju na isti način na teroristička djela kao i na bilo koje drugo krivično djelo te da osiguraju da sastavni elementi tih krivičnih djela budu jasno i precizno definisani. Države treba da omoguće međunarodnu saradnju u borbi protiv terorizma, posebno pri sastavljanju, pod okriljem međunarodnih organizacija, usklađenih definicija krivičnih djela koja se odnose na terorizam. Treba da garantuju sigurnost svjedoka i žrtava terorističkih djela, kao i istražitelja, sudija i drugih sudskih zaposlenika uključenih u ove postupke. Konsultativno vijeće takođe preporučuje nacionalnim sudskim vlastima da unaprijede svoje znanje o terorizmu i njegovom istorijskom, političkom i socijalnom kontekstu, kao i poznavanje relevantnih nacionalnih i međunarodnih zakonskih instrumenata. U obavljanju svojih funkcija tumača zakona i garanta prava i sloboda pojedinaca, sudske vlasti treba da osiguraju, s jedne strane, da krivična djela koja se odnose na terorizam (uključujući poticanje i pripremu na izvršenje takvih djela te finansiranje takvih djela) postignu cilj koji je postavio zakonodavac, a s druge strane, da se obim procesuiranja „terorizma” ne zloupotrebljava i da se zaštita javnog interesa uskladi s poštivanjem ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sudske vlasti nadalje trebaju stalno da vode račune o postojanju ravnoteže između potrebe zaštite svjedoka i žrtava terorističkih djela sa jedne strane i prava osoba uključenih u izvršenje tih djela sa druge strane.

**Mišljenje broj 9** odnosi se na **ulogu nacionalnih sudija u osiguranju efikasne primjene međunarodnog i evropskog prava**, koje ima sve veći uticaj kako na domaća zakonodavstva, tako i na sudsku praksu u državama članicama Vijeća Evrope. Da bi sudije adekvatno odgovorile ovim zahtjevima, Konsultativno vijeće smatra da države moraju obezbijediti adekvatna sredstva za obuku sudija u oblastima međunarodnog i evropskog prava, zadržavajući pritom neovisnost pravosuđa preko odgovarajućih neovisnih organa odgovornih za organizovanje obuka za sudije. Predznanje o međunarodnom i evropskom pravu i sudskoj praksi države trebaju obezbijediti uvođenjem ovih predmeta u nastavne programe pravnih fakulteta, a odgovarajuće poznavanje međunarodnog i evropskog prava treba biti jedan od uslova, koji kandidati za sudijska mjesta moraju da zadovolje



prije stupanja na dužnost. Obuke u oblastima međunarodnog i evropskog prava trebaju imati relevantno mjesto u početnoj i kontinuiranoj obuci sudija, a za obuku sudija u ovoj oblasti od koristi može biti međunarodna saradnja između nacionalnih institucija za obuku sudija. Nadalje, informacije o međunarodnom i evropskom pravu, uključujući i odluke međunarodnih i evropskih sudova trebaju sudijama biti dostupne, kroz saradnju sudskih dokumentacionih službi, biblioteka i sudskih saradnika, a sudijama treba biti osiguran pristup adekvatno propisanim i obilježenim informacijama, koje moraju biti sveobuhvatne i lako dostupne. Sudijama treba, kroz odgovarajuće mjere - uključujući alokacije grantova – obezbijediti učenje stranih jezika, a osim toga, sudovi treba da imaju i kvalitetne prevodilačke službe.

S obzirom na važnost koja se pridaje saradnji nacionalnih pravosudnih institucija, kako međusobno, tako i sa međunarodnim, a naročito evropskim sudskim institucijama, Konsultativno vijeće preporučuje uspostavljanje direktnih kontakata i dijaloga npr. na konferencijama, seminarima i bilateralnim sastancima manjeg obima, zatim putem posjeta i studijskih programa, poput onih koje organizuju nacionalne institucije za obuke sudija i nacionalne sudske institucije, kao i neki međunarodni sudovi. Konsultativno vijeće podržava uključivanje sudija na svim sudskim instancama u ovakve kontakte, dijaloge, posjete i programe, a ne samo sudija viših sudskih nivoa, a ovdje se ukazuje i na značaj pristupa informacijama, internetskim stranicama i bazama podataka dostupnim drugim nacionalnim i međunarodnim pravosuđima.

Uprkos razlikama u pravnim sistemima u Evropi, Konsultativno vijeće pozdravlja napore nacionalnih pravosuđa da uz poštivanje domaćeg pravnog sistema, osiguraju usklađenost nacionalnog prava i sudske prakse sa međunarodnim i evropskim pravom. Pozdravlja napore da se smanji, koliko god je moguće, različita primjena ovih principa u sistemima koji su vezani istim međunarodnim standardima. Nadalje, Konsultativno vijeće ukazuje na značaj da se u nacionalnom pravu i sudskoj praksi poštuje sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava, a posebno garancija da će, kad god je moguće, predmet ponovo biti otvoren nakon što Evropski sud za ljudska prava utvrdi povredu EKLJP ili njenih protokola u sudskom postupku, i kada se to kršenje ne može na prihvatljiv način otkloniti ili nadoknaditi na bilo koji drugi način osim novim suđenjem u predmetu. U konačnici, Konsultativno vijeće pozdravlja napore domaćih pravosuđa da blagovremeno uzimaju u obzir preporuke Vijeća Evrope.

**Mišljenje broj 10 o Sudskom vijeću u službi društva** je doneseno sa ciljem da se utvrde ključni elementi koji se odnose na opću misiju, sastav i funkcije Sudskog vijeća u smislu jačanja demokratije i zaštite neovisnosti sudija. S tim u vezi, Konsultativno vijeće smatra da je važno uspostaviti posebno tijelo, kao što je Sudsko vijeće, kojem je povjerena zaštita neovisnosti sudija kao ključan element u državi u kojoj je uspostavljena vladavina prava, poštujući tako načelo podjele vlasti. Takođe smatra da Sudsko vijeće treba štiti neovisnost

sudskog sistema i sudija pojedinaca te istovremeno garantovati efikasnost i kvalitet pravne zaštite kako je to definisano u članu 6. EKLJP, a u cilju jačanja povjerenja javnosti u pravni poredak. U konačnici, Konsultativno vijeće smatra da Sudsko vijeće treba zaštititi od rizika ograničavanja njegove autonomije od strane zakonodavne i izvršne vlasti, i to njegovim unošenjem u tekst ustava ili njegov ekvivalent.

Kada je riječ o sastavu Sudskog vijeća, Konsultativno vijeće je mišljenja, da bi se izbjegla percepcija rukovođenja sopstvenim interesom i sopstvenom zaštitom i sklonosti favorizaciji, i da bi se obezbijedila zastupljenost različitih gledišta u društvu, da Sudsko vijeće mora imati mješoviti sastav uz značajnu većinu koju čine sudije, a može biti sastavljeno i isključivo od sudija. Potencijalni članovi, bilo sudije ili ne, moraju biti imenovani na osnovu svojih kvalifikacija, iskustva, razumijevanja sudijskog načina života i kulture neovisnosti. Takođe, oni ne mogu biti aktivni političari ili članovi izvršne ili zakonodavne vlasti. Članove iz reda sudija treba da biraju njihove kolege, bez miješanja od strane političkih organa vlasti ili pravosudne hijerarhije, metodom koji garantuje najširu zastupljenost cjelokupnog sudstva. Ako se selekcija vrši putem direktnih izbora, Sudsko vijeće treba da uspostavi pravila kojima će se na najmanju moguću mjeru svesti ugrožavanje povjerenja javnosti u sudski sistem. Kada je riječ o imenovanju članova koji nisu sudije, sa ili bez iskustva u pravnim poslovima, Konsultativno vijeće smatra da izbor treba prepustiti ljudima izvan politike, a ako ih ipak bira parlament, oni ne smiju biti članovi parlamenta, moraju biti izabrani od strane kvalifikovane većine uz značajnu podršku opozicije i to treba da budu lica koja, u ukupnom sastavu Sudskog vijeća doprinose širokoj zastupljenosti društva.

U vezi sa funkcionisanjem Sudskog vijeća, Konsultativno vijeće preporučuje da mandat članova može obuhvatati puno radno vrijeme, ali da mora postojati ograničenje broja i trajanja mandata, kako bi se očuvao kontakt sa pravnom praksom. Članovima (sudijama i onima koji to nisu) se moraju dati garancije za njihovu neovisnost i nepristrasnost. Jedna od preporuka Konsultativnog vijeća je i ta da Sudsko vijeće treba voditi svoj vlastiti budžet i biti finansirano tako da mu se omogući optimalno i neovisno funkcionisanje. Neke odluke Sudskog vijeća moraju biti obrazložene i imati obavezujuću snagu, ostavljajući pritom mogućnost žalbe na njih. Kao bitan element povjerenja javnosti u pravni poredak, Konsultativno vijeće smatra da Sudsko vijeće treba da djeluje po principima transparentnosti i odgovornosti, prvenstveno putem periodičnih izvještaja u kojima će predlagati sve mjere koje treba preduzeti u cilju boljeg funkcionisanja pravosudnog sistema.

Kada se govori o ovlaštenjima Sudskog vijeća, jedan od zaključaka je da Sudsko vijeće treba imati široki raspon zadataka na zaštiti i promociji sudske neovisnosti i efikasnosti, a takođe treba osigurati da ne dođe do konflikta interesa u Sudskom vijeću tokom izvršavanja različitih zadataka. Nadalje, Konsultativno vijeće zaključuje da Sudsko vijeće treba, po mogućnosti, biti

zaduženo za izbor, imenovanje i unapređenje sudija. Ovaj zadatak treba da izvršava na apsolutno neovisan način, bez uticaja zakonodavne i izvršne vlasti, kao i uz apsolutnu transparentnost kriterija za izbor sudija. Takođe, Sudsko vijeće treba imati ključnu ulogu u utvrđivanju opštih kriterija ocjenjivanja. Međutim, stav je Konsultativnog vijeća da Sudsko vijeće ne smije biti zamjena za relevantno sudsko tijelo kome je povjerena uloga pojedinačne ocjene sudija. Sudsko vijeće može biti zaduženo i za rješavanje etičkih pitanja, a može se baviti i žalbama korisnika usluga sudova. Ono može biti zaduženo i za organizovanje i nadzor obuka, ali koncept i implementacija programa obuka ostaje odgovornost centara za obuku, sa kojima vijeće treba da saraduje, a kako bi se garantovao kvalitet inicijalne i kontinuirane obuke. Takođe, jedan od zaključaka je da Sudsko vijeće može imati šira finansijska ovlaštenja u pregovorima oko budžeta i u upravljanju budžetom dodijeljenim pravosuđu, kao i ovlaštenja u vezi sa upravljanjem različitim sudovima u cilju ostvarivanja boljeg kvaliteta sudstva. Sudsko vijeće takođe može biti i odgovarajuća institucija koja igra značajnu ulogu u promociji i zaštiti imidža sudstva. Preporuka je Konsultativnog vijeća da i prije skupštinske rasprave, Sudsko vijeće treba konsultovati o svim nacrtima zakona koji mogu imati uticaj na rad pravosuđa, a u konačnici, preporučuje se i poticanje saradnje različitih sudskih vijeća na evropskom i međunarodnom nivou.

**Mišljenje broj 11** Konsultativnog vijeća odnosi se na **kvalitet sudskih odluka**, a obrađuje faktore koji utiču na kvalitet sudskih odluka, prije svega vanjske faktore koji se ogledaju u kvaliteti zakonodavstva, ekonomskom i socijalnom kontekstu, a onda i unutrašnje faktore koji se odnose na profesionalizam sudija, postupanje i vođenje predmeta, suđenje (glavnu raspravu) i samu odluku. Ovim mišljenjem je takođe obrađeno i ocjenjivanje kvaliteta sudskih odluka, i to svrha njihovog ocjenjivanja, zatim metode ocjenjivanja, statistika, te uloge Sudskog vijeća s tim u vezi. Glavni zaključci i preporuke Konsultativnog vijeća u vezi sa kvalitetom sudskih odluka su taksativno navedeni na stranicama od 197. do 199. Mišljenja br. 11.

**Mišljenje broj 12 o odnosima sudija i tužilaca u demokratskom društvu**, zajedno su usvojili Konsultativno vijeće evropskih sudija i Konsultativno vijeće evropskih tužilaca. U mišljenju je prvo naveden tekst tzv. "Bordo deklaracije" (Bordeaux Declaration) koji možete pronaći na stranicama od 200. do 202, a zatim slijedi i njeno detaljno obrazloženje na stranicama od 202. do 216. ove publikacije.

**Mišljenje broj 13 o ulozi sudija u izvršenju sudskih odluka**, detaljno elaborira prepreke sa kojima se države članice susreću u njihovom efikasnom i adekvatnom izvršenju, a ovim mišljenjem su predložene konkretne mjere za unapređenje uloge sudija u izvršenju sudskih odluka u građanskim, upravnim i krivičnim stvarima, kao i odluke međunarodnih sudova, prije svega Evropskog suda za ljudska prava. Konsultativno vijeće s tim u vezi ističe da je efikasno

izvršenje obavezujuće sudske odluke temeljni element vladavine prava, te da je veoma važno osigurati povjerenje javnosti u pravosuđe. Nezavisnost sudstva i pravo na pravično suđenje su, prema stavu Konsultativnog vijeća, uzaludni ukoliko se odluka ne izvršava. Detaljan pregled svih zaključaka Konsultativnog vijeća u vezi sa izvršenjem sudskih odluka dat je na stranicama 227. i 228. Mišljenja broj 13.

**Mišljenje broj 14** Konsultativnog vijeća o pravosuđu i informacionim tehnologijama (IT), bavi se primjenom savremenih informacionih i komunikacijskih tehnologija (IT) u sudovima, a posebno pitanjima tehničkih aspekata pristupa pravosuđu, vladavini prava, nezavisnosti sudija i sudstva, funkcionisanju sudova i pravima i dužnostima stranaka u postupku. Konsultativno vijeće pozdravlja uvođenje IT kao sredstva za poboljšanje sprovođenja pravde, te smatra da IT može doprinijeti poboljšanju pristupa pravosudnom sistemu (što se pokazalo posebno efikasnim i održivim u vrijeme pandemije COVID-19), zatim upravljanju predmetima i ocjeni pravosudnog sistema. Informacione tehnologije imaju ključnu ulogu u pružanju informacija sudijama, advokatima i drugim zainteresovanim subjektima u pravosudnom sistemu, kao i pružanju informacija javnosti i medijima. Jedan od zaključaka Konsultativnog vijeća o informacionim tehnologijama je da se moraju prilagoditi potrebama sudija i drugih korisnika, i da se nikada ne smiju prekršiti garancije i procesna prava kao što je pravo na pravično saslušanje pred sudijom. Preporuka je Konsultativnog vijeća da sudije trebaju biti uključene u sve odluke koje se odnose na uspostavljanje i razvoj IT u pravosudnom sistemu, a moraju se razmotriti i potrebe lica koja nisu u mogućnosti da koriste IT rješenja. S tim u vezi, sudija mora, u svakom trenutku, imati ovlaštenje da naredi da se stranke pojave pred sudom, da traži na uvid dokumentaciju u njenom izvornom obliku i da sasluša svjedoka. Konsultativno vijeće ohrabruje korištenje svih aspekata IT u cilju promovisanja važne uloge pravosuđa u garantovanju vladavine prava u demokratskoj državi, a u konačnici Konsultativno vijeće zaključuje da informacione tehnologije ne bi trebalo miješati u ovlaštenja sudije i one ne smiju ugroziti osnovne principe sadržane u Konvenciji.

**Mišljenje broj 15** o specijalizaciji sudija, detaljno obrađuje različite aspekte specijalizacije sudija, prednosti i nedostatke specijalizacija, zatim osnovna prava i principe, status specijalizovanih sudija, te dostupnost edukacija i specijalizacija. U kontekstu ovog mišljenja, Konsultativno vijeće prije svega ističe da sve sudije, bilo općeg usmjerenja ili specijalizovane sudije, moraju biti stručnjaci u vještinama suđenja. Nadalje, Konsultativno vijeće smatra da pretežnu ulogu u sudskom presuđivanju trebaju imati sudije “općeg usmjerenja”, a specijalizovane sudije i sudovi trebali bi se uvesti samo kada je to potrebno zbog složenosti ili specifičnosti prava ili činjenica, te radi pravilne primjene prava. S tim u vezi, specijalizovane sudije i sudovi bi uvijek trebali ostati dio jednog sudskog tijela kao cjeline. Konsultativno vijeće je takođe stava da sve sudije, i specijalizovane, kao i sudije “općeg usmjerenja”, moraju ispuniti

zahtjeve neovisnosti i nepristrasnosti u skladu sa članom 6. EKLJP. U principu, sudije općeg usmjerenja i specijalizovane sudije bi trebale imati jednak status, a pravila etike i odgovornosti sudija moraju biti jednaka za sve. Jedan od zaključaka je i taj da specijalizacija ne smije razvodniti kvalitetu pravosuđa, bilo na sudovima “općeg usmjerenja” bilo na specijalizovanim sudovima. Kada je riječ o potrebama za specijalizaciju, Konsultativno vijeće je mišljenja da su mobilnost i fleksibilnost na strani sudija često dovoljni da zadovolje ovu potrebu, a da u principu, mogućnosti specijalizacije i edukacija trebaju biti jednako dostupne svim sudijama. Takođe, jedna od preporuka Konsultativnog vijeća je da se, gdje postoji potreba, imenuju eksperti/vještaci od strane suda ili stranaka, te da se na njihova mišljenja stranke mogu očitovati i osporavati ga, a ne da postoje specijalizovana lica koja nisu pravnici a koja sjede u sudijskim vijećima. U konačnici Konsultativno vijeće zaključuje da se ovlaštenja i odgovornosti Sudskog vijeća ili sličnog tijela trebaju jednako primjenjivati kako na sudije općeg usmjerenja, tako i na specijalizovane sudije.

**Mišljenje broj 16** Konsultativnog vijeća bavi se **odnosom između sudija i advokata**, detaljno razrađuje njihove uloge u funkcionisanju pravosuđa, bavi se unapređenjem procesnih odnosa, dijaloga i komunikacije u toku postupka, te razvojem uzajamnog razumijevanja i poštivanja međusobnih uloga kroz etička načela. Konsultativno vijeće ovim mišljenjem potvrđuje da je *“poštovanje zajedničkih pravnih načela i etičkih vrijednosti svih stručnjaka koji učestvuju u sudskom postupku od suštinske važnosti kako bi pravosuđe pravilno funkcionisalo”*, i s tim u vezi donosi sljedeće preporuke. Prva preporuka se odnosi na potrebu da države uspostave odgovarajuća procesna pravila, kojima će se utvrditi aktivnosti sudija i advokata i na osnovu kojih će sudije crpiti ovlaštenja za efikasnu primjenu principa pravičnog suđenja, sa ciljem sprječavanja nezakonitih odugovlačenja postupka. Takođe se predlaže da se prilikom izrade ovih odredbi konsultuju sudije, advokati i druge strane u postupku, te da se navedena procesna pravila redovno preispituju. Sljedećom preporukom, Konsultativno vijeće podržava međunarodnu razmjenu iskustava između sudija i advokata sa svrhom da se razviju “najbolje prakse” u oblasti procesnih pravila, vodeći računa o različitim društvenim i pravnim tradicijama zemalja. Nadalje, preporučuje se da sudije održavaju ročišta (kao što su statusne konferencije ili predpretnesna ročišta) na kojima će se razmatrati procesna pitanja u nekom predmetu, u skladu sa postojećim procesnim pravilima, i da se uspostave u konsultaciji sa strankama tzv. rokovi i planovi održavanja ročišta, kao što je npr. utvrđivanje faza postupka, uspostavljanje razumnih vremenskih rokova i načina na koji će se pred sudom predstaviti usmeni i pismeni dokazi. Konsultativno vijeće preporučuje i razvijanje pravaca razmjene informacija između sudova i advokata. Sudije i advokati moraju biti u poziciji da komuniciraju u svim fazama postupka, a Konsultativno vijeće smatra da bi države trebale da uvedu sisteme koji olakšavaju i omogućavaju elektronsku komunikaciju između sudija i advokata. U cilju zadovoljenja potreba stranaka u postupku, Konsultativno vijeće preporučuje razvijanje sistema mirnog rješavanja sporova.



Smatra da razumijevanje uloge sudija i advokata u okviru mirnog rješavanja sporova, putem mirenja ili posredovanja, predstavlja ključni faktor za razvoj ovog pristupa i da, kada god je to moguće, treba obezbijediti zajedničku obuku o različitim oblicima mirnog rješavanja sporova. Nadalje, preporučuje se i razvoj dijaloga i razmjene informacija između sudija i advokata na institucionalnom nivou (kako nacionalnom tako i međunarodnom) na temu njihove međusobne saradnje, pri tome uzimajući u obzir etička načela advokata i sudija. Takav dijalog bi trebalo da olakša uzajamno razumijevanje i poštivanje međusobnih uloga, uz poštivanje neovisnosti sudija i advokata. U konačnici Konsultativno vijeće smatra da je neophodno organizovati, kada god je to moguće, zajedničke obuke za sudije i advokate na teme od zajedničkog interesa koje mogu poboljšati kvalitet i efikasnost postupka.

**Mišljenje broj 17 o ocjenjivanju rada sudija, kvaliteti pravosuđa i poštivanju sudijske neovisnosti**, obrađuje ključne zadatke sudija koji su predmet ocjenjivanja, zatim problem kako pomiriti ocjenjivanje sa sudijskom neovisnošću, razloge za ocjenjivanje i vrste ocjenjivanja sudija, analizira ocjenjivanje u državama članicama, zatim dilemu – ocjenjivati ili ne ocjenjivati sudije, te kako provesti samo ocjenjivanje sudija. U vezi sa naprijed navedenim, Konsultativno vijeće je mišljenja da je neophodno postojanje određenog oblika ocjenjivanja rada pojedinih sudija kako bi se ispunila dva ključna zahtjeva pravosudnog sistema, a to je pravosuđe najvišeg kvaliteta i odgovornost u demokratskom društvu (paragraf 23). Ukoliko nakon provedene detaljne analize, država članica utvrdi da ova dva ključna zahtjeva ne mogu biti ispunjena na drugi način (npr. “neformalnim” ocjenjivanjem), Konsultativno vijeće preporučuje usvajanje više formalnog sistema pojedinačnog ocjenjivanja (paragraf 23). Cilj svih individualnih ocjenjivanja rada sudija koje usvoji država članica, bez obzira da li je to “formalno” ili “neformalno” ocjenjivanje, mora da bude usmjereno na poboljšanje kvaliteta rada sudija i, samim tim, cjelokupnog pravosudnog sistema određene zemlje (paragraf 24). Konsultativno vijeće podstiče sve države članice da koriste neformalne postupke ocjenjivanja koji pomažu usavršavanje sudija i samim tim ukupnu kvalitetu pravosuđa. Takva sredstva neformalnog ocjenjivanja uključuju pomaganje sudijama dajući im priliku za samoprocjenu, pružajući im povratne informacije i neformalnu kritiku njihovog rada (paragraf 25). Kada je riječ o formalnom ocjenjivanju, Konsultativno vijeće smatra da osnova i glavni elementi formalnog ocjenjivanja (u državama u kojima se primjenjuje) treba da budu jasno i detaljno uređeni zakonskim propisima, dok se neke pojedinosti mogu propisati podzakonskim aktima koji takođe trebaju biti objavljeni. U formulisanju ovih pitanja, a naročito kriterija za ocjenjivanje (paragraf 30) važnu ulogu bi trebalo igrati Sudsko vijeće (gdje postoji). Nadalje, Konsultativno vijeće je stava da se ocjenjivanje mora vršiti na objektivnim kriterijima, koji se trebaju prvenstveno zasnivati na kvalitativnim pokazateljima, a tek onda mogu sadržavati i kvantitativne pokazatelje. U svakom slučaju, indikatori koji se koriste moraju omogućiti ocjenjivačima da sagledaju sve aspekte koji predstavljaju dobre rezultate rada sudije.

Ocjenjivanje se ne treba isključivo zasnivati na kvantitativnim pokazateljima (paragrafi 31-35). Preporuka je Vijeća, da treba izbjegavati izražavanje rezultata ocjenjivanja u brojevima, procentima ili rangiranje sudija bez davanja dodatnih informacija, jer se time može stvoriti lažna slika u pogledu objektivnosti i sigurnosti ocjenjivanja. Konsultativno vijeće se protivi bilo kakvom trajnom rangiranju sudija. Međutim, sistem rangiranja je prihvatljiv u određene specifične svrhe kao što je napredovanje (paragrafi 42-43). Radi očuvanja načela neovisnosti sudstva, stav je Konsultativnog vijeća da pojedinačna ocjenjivanja trebaju provoditi sudije. Sudska vijeća (gdje postoje) mogu učestvovati u tom procesu, dok ocjenjivanje od strane Ministarstva pravde i drugih vanjskih tijela treba izbjegavati (paragraf 37). Dokazi na kojima je zasnovano ocjenjivanje moraju biti dovoljni i pouzdani, posebno ukoliko oni predstavljaju osnov za donošenje negativne ocjene (paragraf 39, 44). Stav Konsultativnog vijeća je i da pojedinačno ocjenjivanje sudija treba - u principu - da bude odvojeno od ocjenjivanja rada suda kao cjeline, kao i od disciplinskih postupaka (paragrafi 29, 39). Od suštinskog je značaja postojanje procesne pravičnosti u svim elementima pojedinačnih ocjenjivanja. Sudijama mora biti omogućeno da izraze svoje stavove o postupku i predloženim zaključcima ocjenjivanja. Sudijama takođe mora biti omogućeno da osporavaju ocjene, posebno kada one utiču na "građanska prava" sudije u skladu sa članom 6. EKLJP (paragraf 41). Negativna ocjena sama za sebe ne bi trebala da predstavlja (osim u izuzetnim slučajevima) osnov za razrješenje. Razrješenje se sprovodi samo u slučaju ozbiljnog kršenja disciplinskih pravila ili krivičnih odredbi utvrđenih zakonom ili ukoliko je zaključak postupka ocjenjivanja da sudija nije u stanju ili ne želi da obavlja sudijsku funkciju na objektivno procijenjenom minimumu prihvatljivih standarda. Ovi zaključci moraju da budu rezultat odgovarajućeg postupka i da se zasnivaju na pouzdanim dokazima (paragrafi 29 i 44). Nadalje, Konsultativno vijeće je mišljenja da korištenje pojedinačnih postupaka ocjenjivanja u cilju utvrđivanja plaća i penzija pojedinih sudija treba izbjegavati jer bi ovaj postupak mogao uticati na ponašanje sudija i tako ugroziti neovisnost sudstva i interese stranaka (paragrafi 28 i 45). Načela i postupci na kojima se zasniva ocjenjivanje sudija moraju biti dostupni javnosti. Međutim, sam proces i rezultati pojedinačnih ocjenjivanja moraju, prema stavu Konsultativnog vijeća, u principu, ostati povjerljivi a kako bi se osigurala neovisnost sudstva i sigurnost sudija (paragraf 48).

**Mišljenje broj 18 o položaju sudske vlasti i njenom odnosu sa drugim državnim vlastima u modernoj demokratiji** razmatra sljedeća pitanja: kakav bi odnos trebao postojati između sudske vlasti jedne države i njene zakonodavne i izvršne vlasti; zatim, na kojim osnovama sudska vlast uspostavlja svoje pravo da djeluje kao takva u demokratskom društvu; kako se dokazuje „zakonitost“ sudske vlasti; u kojoj mjeri i na koji način sudska vlast treba biti odgovorna prema društvu kojem služi i prema drugim državnim vlastima; te kako tri grane državne vlasti mogu ostvariti svoja ovlaštenja na način da postignu i održavaju odgovarajuću ravnotežu između samih sebe i uz to djeluju u interesu društva

kojem sve one služe. Kada je riječ o zakonitosti i odgovornosti sudske vlasti, stav je Konsultativnog vijeća da su one vrlo usko povezane. Naime, sudska vlast treba nastojati zadržati i pokazati svoju zakonitost tako što će biti odgovorna javnosti. Glavni način da se to postigne jeste obavljanjem rada na najvišem mogućem nivou kvalitete i objašnjavanjem svojih postupaka i ponašanja drugim državnim vlastima i, njihovim posredstvom ili direktno, društvu u cjelini. S tim u vezi, Konsultativno vijeće smatra da nijedna državna vlast ne može funkcionisati potpuno odvojeno od ostalih, nego da sve funkcionišu u odnosu međuzavisnosti, zbog čega se i preporučuje razmjena informacija i dijalog između sudske i ostalih državnih vlasti. Kako je u Mišljenju detaljno elaborirano, najbolji način očuvanja zakonitosti sudske vlasti i njezine neovisnosti jeste izvrsnost u obavljanju funkcije. Kako bi se postigao taj cilj i zadobilo poštovanje javnosti, neovisna i odgovorna sudska vlast treba biti otvorena za opravdanu kritiku, učiti iz svojih pogrešaka i na taj način neprestano poboljšavati svoj rad. Dakle, neovisnost i odgovornost sudske vlasti nisu međusobno proturječne, nego naprotiv, one jedna drugu obogaćuju. Detaljni zaključci Konsultativnog vijeća o položaju sudske vlasti su elaborirani na stranicama od 300. do 302. Mišljenja broj 18.

**Mišljenje broj 19** razrađuje ulogu predsjednika sudova, čija uloga je da predstavljaju sud i kolege sudije, da osiguravaju učinkovito funkcionisanje suda i na taj način unapređuju ulogu i službu koju sudovi imaju u društvu, te da izvršavaju zadatke iz svoje nadležnosti. Dio ovog mišljenja je posvećen izboru, mandatu i razrješenju predsjednika sudova, a u okviru njega su razmatrane potrebne kvalifikacije za ove pozicije, tijela koja biraju/imenuju predsjednike sudova, ocjenjivanje njihovog rada te mandat, a poseban dio ovog mišljenja je posvećen predsjednicima vrhovnih sudova. Zaključci i preporuke Konsultativnog vijeća u vezi sa predsjednicima sudova su dati na stranicama 314. i 315. ove publikacije.

O ulozi sudova u jedinstvenoj primjeni prava govori se u **Mišljenju broj 20**. U ovom mišljenju je detaljno analizirana važnost jedinstvene primjene prava, te sudska praksa kao izvor prava. Detaljno su obrađeni načini osiguranja jedinstvene sudske prakse, kroz službene, poluslužbene i neslužbene mehanizme, kroz ulogu vrhovnih sudova, zatim kroz ulogu žalbenih i specijalizovanih sudova, te kroz obavezujuća tumačenja *in abstracto* i odluke o prethodnim pitanjima. Analizirane su situacije u kojima se odstupa od već utvrđene sudske prakse zbog potrebe sprječavanja krutosti i prepreka za razvoj prava, a utvrđena je i obaveza davanja izričitog obrazloženja za odstupanje od ustaljene sudske prakse. Takođe, ovim mišljenjem je analizirana i važnost objavljivanja i izvještavanja o sudskoj praksi, a obrađena su i ostala bitna pitanja koja se odnose na odgovornost svih stubova državne vlasti, ulogu advokata i tužilaca, te pitanje jedinstvene primjene međunarodnog i supra-nacionalnog prava. Glavni zaključci i preporuke Konsultativnog vijeća s tim u vezi, dati su na stranicama 328. i 329. ove publikacije.



**Mišljenjem broj 21 o sprječavanju korupcije među sudijama,** Konsultativno vijeće konstatuje da je korupcija među sudijama jedna od glavnih prijetnji društvu i funkcionisanju demokratske države. Ona umanjuje sudijski integritet koji je osnova vladavine prava i jedna od temeljnih vrijednosti Vijeća Evrope. Korupcija danas postaje sve važnija u kontekstu brojnih napada na sudstvo, a sudijska korupcija teško narušava povjerenje javnosti u pravosuđe. Za potrebe ovog Mišljenja korupcija među sudijama mora biti shvaćena u širem kontekstu, na način da uključuje nepošteno, prevarno ili neetičko ponašanje sudija radi ostvarivanja lične koristi ili koristi za treća lica. Konsultativno vijeće kao uzroke stvarne korupcije u sudstvu navodi da su oni u rasponu od nedozvoljenog uticaja izvan pravosudne grane vlasti do faktora u sudskom sistemu, a isti se mogu grupisati u nekoliko kategorija: strukturni (npr. slabi mehanizmi provjere i ravnoteže između tri grane vlasti), ekonomski (npr. loša infrastruktura, oprema, nedovoljna primanja), društveni (opće prihvatanje i tolerancija na korupciju) i lični (npr. nedostatak ličnog integriteta). Efikasno sprječavanje korupcije u pravosudnom sistemu, prema stavu Vijeća, ovisi u velikoj mjeri o političkoj volji u pojedinoj državi da osigura institucionalne, infrastrukturne ili druge zaštitne garancije. Čini se da je najvažnija zaštitna garancija u prevenciji korupcije među sudijama razvijanje i promovisanje istinske kulture sudijskog integriteta. Konsultativno vijeće nadalje zaključuje da je zakonodavni i drugi regulatorni okvir važna garancija protiv korupcije. On mora osigurati neovisnost u svim fazama sudijske karijere: od izbora, imenovanja, premještanja, promovisanja i napredovanja, do usavršavanja, ocjene obavljanja dužnosti i disciplinske odgovornosti sudija. Poštovanje objektivnih kriterija u razvoju karijere u sudstvu ima pozitivan učinak na promovisanje klime sudijskog integriteta. Konsultativno vijeće se u ovom Mišljenju snažno protivi provjerama koje nadilaze uobičajene provjere krivične evidencije i finansijske situacije kandidata. U zemljama u kojima se odvijaju takve provjere, one trebaju biti u skladu sa objektivnim kriterijima, a kandidati trebaju imati pravo pristupa prikupljenim podacima. Ovdje treba razlikovati kandidate za sudije koji tek ulaze u pravosuđe i sudije koji već obavljaju sudijsku dužnost. Nadležna tijela, prema mišljenju Konsultativnog vijeća, bi uvijek trebala pružiti sudskoj grani vlasti odgovarajuća sredstva za dostojno i pravilno obavljanje funkcije. Odgovarajuće plate, penzije i druge socijalne povlastice, održivo radno opterećenje, pravilan rad infrastrukture te sigurnost zaposlenja i za sudije i za službenike u sudu ključni su za legitimitet i dobru reputaciju pravosuđa. One su ujedno i važne zaštitne garancije protiv korupcije u sudstvu. Nadalje, Konsultativno vijeće smatra da sudijama svih država članica trebaju biti data pravila/načela/smjernice etičkog ponašanja, a ona bi trebala biti ilustrovana primjerima iz prakse te popraćena formalnim usavršavanjem o etici, kao i individualnim ili kolegijalnim grupama za povjerljivo savjetovanje o etici. Savjetovanje u tom pogledu treba biti osigurano na sudovima te na centralnom nivou. Konsultativno vijeće smatra da snažan sistem za prijavu imovine može doprinijeti identificiranju, a potom i izbjegavanju sukoba interesa ako se poduzmu odgovarajući koraci, te na taj način može dovesti do veće transparentnosti

unutar sudstva i doprinijeti njegovanju klime sudijskog integriteta. Nadalje, ukazuje se i da sistem automatske raspodjele predmeta ne eliminiše automatski potencijalne sukobe interesa sudija. Zbog toga je važno da svako sudstvo ima čvrsta pravila o izuzeću i samoizuzeću sudija u slučaju očigledne ili čak samo potencijalne pristranosti u pojedinom slučaju. Efikasnost etičkih smjernica ovisi o spremnosti svakog sudije da ih primjenjuje u svakodnevnom radu. Svaki sudija ima ličnu odgovornost ne samo za vlastito ponašanje, već i za sudstvo u cjelini. Konsultativno vijeće zaključuje i da odgovarajuće krivične, prekršajne i disciplinske kazne za koruptivno ponašanje sudija mogu služiti za snažno odvracanje i time imati preventivni učinak. Slučajevima sudijske korupcije uvijek se treba pristupati sa osjećajem za srazmjernost. Pravilno korištenje mehanizama i instrumenata međunarodne saradnje u području korupcije među sudijama takođe može biti snažan preventivni faktor, uključujući institucije Vijeća Evrope kao što su GRECO i Venecijanska komisija, kao i druge institucije poput UN-ove Globalne mreže za promociju i zaštitu integriteta sudstva, UNCAC-a, OSCE-a, OECD-a i drugih. Fenomen percipirane korupcije, kada je nepovjerenje javnosti u nepristrasnost sudstva znatno veće od stvarnog broja korupcijskih slučajeva, često je rezultat sistemskih nedostataka na nacionalnom nivou koji se tiču transparentnosti i otvorenosti pravosudnog sistema. Prema stavu Vijeća, postoji nekoliko mehanizama za povećanje transparentnosti, a time i javnog povjerenja u pravosuđe. Ti mehanizmi mogu se sažeti u potrebu za proaktivnom politikom informisanja, poput pružanja općih informacija o funkcionisanju pravosudnog sistema i informisanja javnosti u osjetljivim slučajevima, imajući, međutim, u vidu obavezu diskrecije i suzdržanosti, uključujući pravo na pošteno suđenje i poštovanje pretpostavke nevinosti.

Posljednje usvojeno **Mišljenje broj 22 o ulozi sudskih savjetnika** detaljno se bavi odnosom sudija i sudskih savjetnika u svakodnevnom radu, definiše na koje se savjetnike mišljenje odnosi, koji bi trebali biti razlozi za zapošljavanje sudskih savjetnika, koju ulogu treba da zadrže sudije, a šta treba da rade sudski savjetnici, njihova međusobna interakcija, a analizira se i status sudskih savjetnika u državama članicama, način njihovog izbora, mandat, ocjenjivanje rada, te profesionalno ponašanje sudskih savjetnika. U vezi sa ovim temama, Konsultativno vijeće je donijelo niz preporuka i zaključaka, a čiji sažetak se nalazi na stranicama 362. i 363. ove publikacije.

## MAGNA KARTA SUDIJA (osnovna načela)

### **Vladavina prava i pravde**

1. Pravosuđe je jedna od grana vlasti u svakoj demokratskoj državi. Njen zadatak je da garantuje samo postojanje vladavine prava i da na taj način obezbijedi pravilnu primjenu zakona na nepristrasan, pravedan, pravičan i efikasan način.

### **Nezavisnost sudstva**

2. Neovisnost i nepristrasnost sudstva predstavljaju bitne pretpostavke za rad sudstva.
3. Neovisnost sudstva je zakonska, funkcionalna i finansijska. Ona se u vezi sa drugim ovlaštenjima države garantuje onima koji traže pravdu, ostalim sudijama i društvu u celini, putem nacionalnih propisa na najvišem nivou. Država i svaki sudija odgovorni su za unapređenje i zaštitu neovisnosti sudstva.
4. Neovisnost sudstva se garantuje u pogledu aktivnosti sudija, a naročito u pogledu zapošljavanja, imenovanja do starosne granice za penzionisanje, napredovanja, nesmjernivosti, obuke, sudijskog imuniteta, discipline, naknade i finansiranja sudstva.

### **Garancije neovisnosti**

5. Odluke o izboru, imenovanju i karijeri zasnivaju se na objektivnim kriterijumima i donosi ih organ odgovoran za garanciju neovisnosti.
6. Disciplinski postupak se vodi pred neovisnim tijelom uz mogućnost obraćanja sudu.
7. Nakon konsultovanja sa sudstvom, država obezbjeđuje ljudske, materijalne i finansijske resurse neophodne za pravilno funkcionisanje pravosudnog sistema. Da bi se izbjegao neprimjeren uticaj, sudije dobijaju odgovarajuću naknadu i obezbjeđuje im se adekvatan penzioni plan, koji treba da bude utvrđen zakonom.
8. Početna i kontinuirana obuka predstavljaju pravo i dužnost sudija. Ona se organizuje pod nadzorom pravosuđa. Obuka je važan element za očuvanje neovisnosti sudija, kao i kvaliteta i efikasnosti pravosudnog sistema.
9. Sudstvo će biti uključeno u sve odluke koje utiču na praksu pravosudnih funkcija (organizaciju sudova, procedure, druge zakone).

10. U vršenju svojih funkcija primjene pravde, sudije nisu dužne da se povinuju bilo kakvom nalogu ili uputstvu niti bilo kakvom hijerarhijskom pritisku, i isključivo ih obavezuje zakon.
11. Sudije tužilaštvu i odbrani obezbjeđuju jednakost pravnih sredstava. Nezavisni status tužilaca osnovni je uslov vladavine prava.
12. Sudije imaju pravo da budu članovi nacionalnih ili međunarodnih udruženja sudija, kojima je povjerena odbrana misije pravosuđa u društvu.

### **Tijelo odgovorno za garanciju neovisnosti**

13. Da bi se obezbijedila neovisnost sudija, svaka država je dužna da formira Sudsko vijeće ili drugo posebno tijelo, neovisno od zakonodavne i izvršne vlasti, obdareno širokim ovlaštenjima za sva pitanja koja se tiču njihovog statusa, kao i organizacije, funkcionisanja i imidža pravosudnih institucija. Vijeće je sastavljeno ili isključivo od sudija ili od značajne većine sudija koje su izabrale njihove kolege. Sudsko vijeće odgovorno je za svoje aktivnosti i odluke.

### **Pristup pravdi i transparentnost**

14. Pravda mora da bude transparentna, a informacije o radu pravosudnog sistema moraju da se objavljuju.
15. Sudije preduzimaju korake da obezbijede pristup brzom, efikasnom i pristupačnom rješavanju sporova; oni moraju da doprinose podsticanju alternativnih metoda rješavanja sporova.
16. Sudski dokumenti i sudske odluke pišu se na pristupačnom, jednostavnom i jasnom jeziku. Sudije donose obrazložene odluke, izrečene u javnosti u prihvatljivom roku, na osnovu pravične i javne rasprave. Sudije koriste adekvatne metode upravljanja predmetima.
17. Izvršenje sudskih naloga predstavlja suštinsku komponentu prava na pravično suđenje, kao i garanciju efikasnosti pravosuđa.

### **Etika i odgovornost**

18. Postupci sudija treba da budu vođeni deontološkim principima, koji se razlikuju od disciplinskih pravila. Njih će izraditi same sudije i oni će biti uključeni u njihovu obuku.
19. U svakoj državi, statutom ili osnovnom poveljom koja se primjenjuje na sudije definiše se povreda radne dužnosti koja može dovesti do disciplinskih sankcija, kao i disciplinski postupak.
20. Sudije krivično odgovaraju prema uobičajenom pravu za krivična djela počinjena van sudske funkcije. Sudijama se ne može pripisati krivična odgovornost za nenamjerne propuste u vršenju svojih funkcija.

21. Pravni lijek za pravosudne greške trebalo bi da leži u odgovarajućem sistemu žalbi. Bilo koji pravni lijek za druge nedostatke u primjeni pravde može se primjeniti isključivo protiv države.
22. Nije pogodno da sudija bude izložen, u odnosu na navodno vršenje sudskih funkcija, bilo kakvoj ličnoj odgovornosti, čak i putem naknade državi, osim u slučaju namjernog propusta.

### **Međunarodni sudovi**

23. Ova načela će se primenjivati *mutatis mutandis* na sudije svih evropskih i međunarodnih sudova.



## KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

### Mišljenje CCJE br. 1 (2001)

#### STANDARDI KOJI SE TIČU NEZAVISNOSTI SUDSTVA I NESMJENJIVOSTI SUDIJA

(PREPORUKA BR R (94) 12  
O NEZAVISNOSTI, EFIKASNOSTI I ULOZI SUDIJA I  
RELEVANTNOSTI PREPORUČENIH STANDARDI  
I DRUGIH MEĐUNARODNIH STANDARDI ZA  
TRENUTNE PROBLEME U OVIM OBLASTIMA)

1. Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) pripremlilo je ovo mišljenje na osnovu odgovora država na upitnik i na osnovu tekstova koje je pripremlila Radna grupa CCJE i tekstova koje su pripremlili predsjednik i potpredsjednik CCJE i ekspert CCJE za ovu oblast, g. Giacomo OBERTO (Italija).
2. Materijal koji je bio dostupan CCJE uključuje niz izjava, manje ili više zvaničnih, o principima koji se tiču nezavisnosti pravosuđa.
3. Kao naročito važni mogu se navesti sljedeći zvanični primjeri:
  - Osnovni principi UN-a o nezavisnosti pravosuđa (1985),
  - Preporuka br. R-(94) 12 Komiteta ministara Vijeća Evrope državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija.
4. Manje zvanični događaji su bili:
  - Evropska povelja o Zakonu za sudije koju su usvojili predstavnici evropskih zemalja i dvije međunarodne asocijacije sudija na sastanku u Strasbourgu od 8. do 10. jula 1998. godine, koja je podržana na sastanku predsjednika vrhovnih sudova centralne i jugoistočne evrope u Kijevu od 12. do 14. oktobra 1998. i ponovo od sudija i predstavnika ministarstava pravde 25 evropskih zemalja na sastanku u Lisabonu od 8. do 10. aprila 1999. godine.
  - Izjave delegata Visokih pravosudnih vijeća, ili sudijskih asocijacija, poput onih datih na sastanku u Varšavi i Sloku od 23. do 26. juna 1997. godine

- 
5. Ostali materijali spomenuti tokom rasprava CCJE uključuju:
- Izjava iz Pekinga o principima nezavisnosti pravosuđa u oblasti djelovanja međunarodne organizacije Lawasia (avgust 1997. godine), koju su do sada potpisala 32 predsjednika vrhovnih sudova iz tog regiona,
  - Smjernice za Commonwealth iz Latimer House-a (19. juni 1998. godine), rezultat konferencije kojoj su prisustvovali predstavnici 23 zemlje Commonwealth-a i prekomorskih teritorija, koje su predložile sudije i pravnici uz podršku Sekretarijata Commonwealth-a i britanskog Ministarstva vanjskih poslova.
6. **Tokom diskusija u CCJE, članovi CCJE su naglašavali da od presudne važnosti nije savršenstvo principa, a još manje harmonizacija institucija, već puna primjena principa koji su već formulisani.**
7. CCJE je takođe razmatrao da li bi bila prikladna dalja unapređenja i razvoj postojećih opštih principa.
8. Svrha ovog mišljenja je da se veoma detaljno sagleda niz tema koje su razmatrane i identifikuju problemi ili mjesta koja se tiču nezavisnosti sudija na koja bi trebalo obratiti pažnju.
9. Predloženo je da tematski podnaslovi budu sljedeći:
- Razlozi za nezavisnost pravosuđa
  - Nivo na kome se garantuje nezavisnost pravosuđa
  - Osnove za imenovanje i unapređenje
  - Tijela za imenovanje i konsultativna tijela
  - Mandat – period imenovanja
  - Mandat – nesmjernjivost i disciplina
  - Novčana nadoknada
  - Nezavisnost od neprikladnog vanjskog uticaja
  - Nezavisnost u okviru pravosuđa
  - Pravosudna uloga

U toku obrade ovih tema, CCJE je nastojao da identifikuje određene primjere problema koji se tiču nezavisnosti ili primjere prijetnji nezavisnosti na koje je naišao. Štaviše, CCJE je identifikovao važnost principa o kojima je riječ (naročito) za proceduru i praksu koja se tiče imenovanja i reimenovanja sudija u međunarodnim sudovima. Ova tema je obrađena u paragrafima 52, 54-55.



### *Razlozi za nezavisnost pravosuđa*

10. Nezavisnost pravosuđa je preduslov za vladavinu prava i osnovna garancija pravičnog suđenja. Sudijama su „povjerene najvažnije odluke o životu, slobodi, pravima, dužnostima i imovini građana“ (navodi iz osnovnih principa UN-a, ponovljeni u Pekinškoj deklaraciji; i članovima 5. i 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima). Njihova nezavisnost nije prerogativ ili privilegija koja je u njihovom ličnom interesu, već u interesu vladavine prava i onih koji traže ili očekuju pravdu.

11. Ova nezavisnost mora postojati u odnosu na društvo u cjelini, kao i u odnosu na strane u bilo kom sporu o kom sudije trebaju odlučivati. Pravosuđe je jedan od tri osnovna i ravnopravna stuba moderne demokratske države<sup>1</sup>. Ono ima važnu ulogu u odnosu na preostala dva stuba. Ono osigurava da vlada i administracija odgovaraju za svoje aktivnosti i, kada je riječ o zakonodavnoj vlasti, stara se da propisno usvojeni zakoni budu provedeni i osigurava, u manjoj ili većoj mjeri, da oni budu u skladu sa ustavom ili višim zakonima (poput zakona Evropske unije). Da bi u ovom smislu ispunilo svoju ulogu, pravosuđe mora biti nezavisno od ovih tijela, što isključuje bilo kakve neprikladne veze sa ovim tijelima ili njihovih uticaja<sup>2</sup>. Nezavisnost stoga služi kao garant nepristrasnosti<sup>3</sup>. Ovo naravno ima svoje implikacije na gotovo svaki aspekt karijere jednog sudije: od obuke, preko imenovanja i napredovanja, do izricanja presuda.

12. Nezavisnost pravosuđa podrazumijeva totalnu nepristrasnost sudija. Kada presuđuju u sporu između strana, sudije moraju biti nepristrasne, odnosno oslobođene od svake veze, naklonjenosti ili pristrasnosti, koja utiče – ili za koju bi se moglo smatrati da utiče – na njihovu sposobnost da samostalno presude. U ovom smislu, nezavisnost pravosuđa predstavlja razradu fundamentalnog principa da „niko ne može biti sudija u svojoj stvari“. Ovaj princip ima i značenje koje znatno prevazilazi ono koje se tiče strana u bilo kom sporu. Ne samo strane u nekom određenom sporu, već i društvo u cjelini moraju biti u stanju da vjeruju pravosuđu. Sudija stoga ne smije samo biti oslobođen od bilo kakve neprikladne veze, pristrasnosti ili uticaja, već on ili ona razumno posmatraču moraju izgledati oslobođeni od navedenog. U protivnom, povjerenje u nezavisnost pravosuđa može biti poljuljano.

---

<sup>1</sup> CCJE neće nastojati da navede obimnu literaturu na temu razdvajanja vlasti, i u tekstu se daje samo pojednostavljen sadržaj, kao što je predstavljeno u publikaciji Pravosuđe i podjela vlasti autora Lope Guera (dokument Venecijanske komisije za Konferenciju sudija ustavnih i vrhovnih sudova Južnoafričkog regiona, februar 2000. godine).

<sup>2</sup> Za sofisticiraniju analizu kojom se identifikuje nemogućnost, a može se reći i nepoželjnost, da neko bude potpuno nezavisan od bilo kog uticaja, npr. društvenih ili kulturnih parametara, vidjeti Uloga nezavisnosti pravosuđa u vladavini prava, prof. Henrih (dokument Venecijanske komisije za radionicu u Kirgistanu, april 1998.)

<sup>3</sup> Vidjeti paragraf 12 iznad.

13. Prethodno navedeni razlozi za nezavisnost pravosuđa predstavljaju ključ za procjenu praktičnih implikacija nezavisnosti – tj. osobina koje su neophodne da bi se ona osigurala i sredstava pomoću kojih se može osigurati, na ustavnom i nižem zakonskom nivou<sup>44</sup>, kao i u svakodnevnoj praksi, u pojedinim državama. Centralne teme ovog mišljenja su opšti institucionalni okvir i garancije za osiguravanje nezavisnosti pravosuđa u društvu, a ne princip kojim se zahtijeva lična nepristrasnost (kako faktička tako i formalna) sudije u bilo kom predmetu. Iako postoji preklapanje, predloženo je da ova posljednja tema bude razmotrena u kontekstu ispitivanja modela i standarda ponašanja sudija od strane CCJE.

#### *Nivo na kome se garantuje nezavisnost pravosuđa*

14. Nezavisnost pravosuđa trebaju garantovati domaći standardi na najvišem mogućem nivou. U skladu s tim, države trebaju uključiti koncept nezavisnosti pravosuđa bilo u svoje ustave ili među osnovne principe priznate od zemalja koje nemaju pisane ustave, ali u kojima je poštivanje nezavisnosti pravosuđa garantovano dugogodišnjom kulturom i tradicijom. Ovo označava presudnu važnost nezavisnosti, prepoznajući poseban položaj država koje primjenjuju precedentno pravo (naročito Engleska i Škotska) sa dugom tradicijom nezavisnosti, ali bez pisanih ustava.

15. U osnovnim principima UN-a kaže se da je nezavisnost pravosuđa „garantovana od strane države i propisana Ustavom ili zakonom te zemlje“. U Preporuci br. R (94) 12. navodi se (u prvoj rečenici Principa I.2) da je „Nezavisnost sudija garantovana u skladu sa odredbama [Evropske] Konvencije [o ljudskim pravima] i ustavnim principima, naprimjer putem dodavanja određenih odredbi u ustave ili druge zakone ili putem inkorporiranja odredbi ove preporuke u unutrašnje pravo“.

16. U Evropskoj povelji o zakonu o sudijama se još konkretnije kaže: „U svakoj evropskoj državi, osnovni principi zakona o sudijama su sadržani u unutrašnjim normama na najvišem nivou, a njegova pravila, makar, u normama na zakonodavnom nivou“. **Ova određenija odredba Evropske povelje naišla je na opštu podršku od strane CCJE. CCJE predlaže njeno usvajanje, umjesto manje određenih odredbi prve rečenice Principa I.2 Preporuke br. R (94) 12.**

#### *Osnova za imenovanje i unapređenje*

17. U osnovnim principima UN-a se kaže (paragraf 13): „Unapređenje sudija, gdje god takav sistem postoji, treba biti zasnovano na objektivnim faktorima, naročito na sposobnostima, integritetu i iskustvu“. Preporuka br. R (94) 12 je takođe jasna: „Sve odluke u vezi profesionalne karijere sudija trebaju biti

<sup>44</sup> Vidjeti paragraf 14-16 iznad.

donesene na osnovu objektivnih kriterija, a izbor i karijere sudija trebaju biti zasnovane na zaslugama, uzimajući u obzir kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost“. U Preporuci br. R (94) 12 se jasno kaže da se to odnosi na sve vršioce pravosudnih funkcija, uključujući i one koji se bave ustavnim, krivičnim, građanskim, privrednim ili administrativno-pravnim stvarima (kao i u većini slučajeva na porotnike i druge vršioce pravosudnih funkcija). Postoji, dakle, opšte slaganje da imenovanja treba vršiti „prema zaslugama“ na osnovu „objektivnih kriterija“ i da politički motivi trebaju biti neprihvatljivi.

18. Glavni problemi su i dalje (a) davanje sadržaja opštoj težnji ka imenovanju „na osnovu zasluga“ i „objektivnosti“ i (b) usklađivanje teorije i stvarnosti. Ova tema je takođe usko povezana sa sljedeće dvije teme (Tijelo koje vrši imenovanja i Mandat).

19. U nekim zemljama postoji, prema ustavu, direktan politički upliv pri imenovanju sudija. Tamo gdje se sudije biraju (bilo da ih bira narod kao na kantonalnom nivou u Švicarskoj, ili Parlament kao na federalnom nivou u Švicarskoj, u Sloveniji, u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji\* ili u slučaju Saveznog ustavnog suda Njemačke i dijela članova Ustavnog suda Italije), cilj je, bez sumnje, da se pravosuđu da određena direktna demokratska potpora u vršenju njegovih funkcija. Cilj sigurno nije da se imenovanje ili unapređenje sudija podvrgne uskim stranačko-političkim motivima. Tamo gdje postoji bilo kakav rizik da se to koristi ili će biti korišteno u tu svrhu, ovaj metod može biti više opasan nego koristan.

20. Čak i tamo gdje postoji posebno tijelo odgovorno za imenovanje i unapređenje sudija, ili tijelo koje učestvuje u tom procesu, politički motivi, u praksi, ne moraju biti isključeni. Tako je u Hrvatskoj, Državno sudbeno vijeće koje ima 11 članova (sedam sudija, dva advokata i dva profesora) zaduženo za takva imenovanja, ali ministar pravde može predložiti Predstavničkom domu hrvatskog Sabora imenovanje tih 11 članova, i Državno sudbeno vijeće je dužno da pri imenovanju konsultuje pravosudni odbor hrvatskog Sabora, koji kontroliše stranka koja u tom trenutku formira Vladu. Iako član 4. izmijenjenog hrvatskog Ustava spominje princip podjele vlasti, u njemu se takođe kaže da to uključuje „sve oblike međusobne saradnje i uzajamne kontrole nosilaca vlasti“, što svakako ne isključuje politički uticaj na imenovanja i unapređenja u pravosuđu. U Irskoj, iako postoji komisija za imenovanje sudija<sup>55</sup>, politički razlozi i dalje mogu odlučiti koji će od suprotstavljenih kandidata, koje odobrava komisija, zapravo imenovati ministar pravde (usto, komisija nema uticaja na unapređenja).

\* Ustavnim amandmanima, koji su stupili na snagu 12. juna 2019. godine, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija promijenila je ime u Sjeverna Makedonija.

<sup>55</sup> Vidjeti takođe i paragraf 43 ispod.

21. U ostalim zemljama, sistemi koji su trenutno na snazi razlikuju se u zemljama u kojima je sudstvo profesija (većina zemalja koje primjenjuju kontinentalno pravo) i onima u kojima su sudije imenovane iz redova iskusnih praktičara (npr. zemlje precedentnog prava, poput Kipra, Malte i Ujedinjenog Kraljevstva, kao i druge zemlje poput Danske).

22. U zemljama u kojima postoji sudsko zvanje kao profesija, početno imenovanje profesionalnih sudija obično zavisi od objektivnog uspjeha u polaganju ispita. Čine se važnim pitanja (a) da li kompetitivno ispitivanje može biti dovoljno – zar ne bi trebalo procijenjivati lične kvalitete i učiti i ispitivati praktične vještine? (b) da li neko tijelo nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti treba biti uključeno u ovoj fazi – u Austriji, na primjer, *Personalsenates* (sačinjeni od pet sudija) formalno učestvuje u davanju preporuka za unapređenja, ali nemaju nikakvu ulogu kod imenovanja.

23. Nasuprot tome, tamo gdje sudije jesu ili mogu biti imenovane iz redova iskusnih praktičara, malo je vjerovatno da će ispiti biti relevantni, dok će praktične vještine i konsultacije sa drugim osobama koje su imale direktan kontakt sa kandidatom vjerovatno biti osnova za imenovanje.

24. U svim navedenim situacijama, nagovještava se da su objektivni standardi potrebni ne samo da bi isključili politički uticaj, već i iz drugih razloga, poput rizika od pristrasnosti, konzervatizma i kronizma (ili „kloniranja“), do čega dolazi ako se imenovanja vrše na neorganizovan način ili na osnovu ličnih preporuka

25. Bilo koji „objektivni kriteriji“ kojima bi se pokušalo osigurati da izbor i karijera sudija budu „zasnovani na zaslugama, imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost“ moraju biti uopšteno formulisani. Ipak, ono što je zapravo presudno je njihov stvarni sadržaj i efekat koji oni imaju u svakoj pojedinačnoj državi. **CCJE je preporučio da tijela u državama članicama nadležna za vršenje i preporučivanje imenovanja sada trebaju uvesti, objaviti i provesti objektivne kriterije, kako bi osigurali da izbor i karijera sudija budu „zasnovani na zaslugama, imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost“.** Kada ovo bude učinjeno, ta tijela ili organi odgovorni za imenovanje ili unapređenje biće obavezni da djeluju u skladu sa tim i tada će, ako ništa drugo, biti moguće ispitati sadržaj usvojenih kriterija i njihov praktični efekat.

26. Odgovori na upitnike ukazuju na opšti nedostatak bilo kakvih, odnosno bilo kakvih objavljenih, kriterija te vrste. U Ujedinjenom Kraljevstvu je opšte kriterije objavio lord kancelar, dok je škotska izvršna vlast objavila konsultativni dokument. Austrijski zakon definiše kriterije za unapređenje. Mnoge zemlje se jednostavno oslanjaju na integritet nezavisnih sudskih vijeća odgovornih za imenovanje i preporuke imenovanja, npr. Kipar ili Estonija. U Finskoj, nadležni savjetodavni odbor upoređuje zasluge kandidata i njegov prijedlog za bilo koje

imenovanje uključuje razloge za tu odluku. Isto tako na Islandu, Selekciona komisija<sup>66</sup> podnosi ministru pravde pismenu procjenu kandidata za sudije okružnih sudova, dok Vrhovni sud daje savjetodavno mišljenje o kompetentnosti za imenovanje članova Vrhovnog suda. U Njemačkoj, kako na saveznom tako i na nivou federalnih jedinica, savjeti za sudska imenovanja mogu podnijeti pisana mišljenja (bez detaljnih razloga) o podesnosti kandidata za sudske imenovanje i unapređenje, koja nisu obavezujuća za ministra pravde, ali koja mogu dovesti do (ponekad javne) kritike ukoliko ministar ne postupi u skladu sa njima. Davanje razloga moglo bi se smatrati korisnom praksom i vjerovatno bi dalo uvida u kriterije koji se u praksi primjenjuju, ali mogu postojati i suprotna razmišljanja koja osporavaju iznošenja razloga u pojedinim slučajevima (npr. osjetljivost izbora između približno jednakih kandidata i privatnost u pogledu izvora i informacija).

27. U Litvaniji, iako nema jasnih kriterija za unapređenje, učinak okružnih sudija se nadgleda u skladu sa nizom kvantitativnih i kvalitativnih kriterija zasnovanih uglavnom na statistici (uključujući i statistiku koja se odnosi na preinačenje presuda po žalbi), i predmet je izvještaja koji se podnose Odsjeku za sudove u Ministarstvu pravde. Ministar pravde ima samo indirektnu ulogu u izboru i unapređenju. Međutim, sistem nadgledanja je „oštro kritikovalo“ Litvansko udruženje sudija. Statistički podaci imaju važnu društvenu ulogu u razumijevanju i unapređenju rada i efikasnosti sudova. Ipak, oni nisu isto što i objektivni standardi za evaluaciju, bilo u pogledu imenovanja na novu funkciju, unapređanja ili nečeg trećeg. Potreban je veliki oprez pri svakoj upotrebi statistike kao pomoćnog sredstva u ovom kontekstu.

28. U Luksemburgu se navodi da je unapređenje obično zasnovano na principu senioriteta. U Nizozemskoj ima elemenata sistema ranog senioriteta, dok u Belgiji i Italiji objektivno utvrđeni kriteriji senioriteta i stručnosti određuju unapređenje. U Austriji, kada je riječ o preporukama za unapređenje koje ministru pravde daje *Personalsenates* (sačinjen od pet sudija), zakon je na stanovištu da se senioritet uzima u obzir samo u slučaju jednake profesionalne sposobnosti kandidata.

29. Evropska povelja o zakonu o sudijama razmatra sisteme unapređenja „kada ono nije zasnovano na senioritetu“ (paragraf 4.1.), a u Eksplanatornom memorandumu se navodi da je to „sistem koji Povelja ni u kom slučaju nije isključila jer se smatra da on osigurava veoma efektivnu zaštitu nezavisnosti“. **Iako je odgovarajuće iskustvo važan preduslov za unapređenje, CCJE smatra da senioritet, u savremenom svijetu nije više opšte<sup>77</sup> prihvaćen**

<sup>66</sup> Koju čine troje sudija koje imenuje ministar pravde na preporuku Vrhovnog suda, Udruženje sudija i Udruženje advokata, o čijim kandidaturama i kvalifikacijama Vrhovni sud takođe daje komentar.

<sup>77</sup> CCJE je međutim svjestan da postoje slučajevi u kojima izgleda da sistem uspješno funkcioniše, npr. imenovanje sudije vrhovnog suda u Indiji i Japanu.

**kao rukovodeći princip koji opredjeljuje unapređenje.** Javnost je veoma zainteresovana ne samo za nezavisnost, već i za kvalitet pravosuđa i, naročito u vrijeme promjena, za kvalitet rukovodećih ljudi u svom pravosuđu. Postoji mogućnost da se izgubi na dinamici u sistemu unapređenja koji je u cijelosti zasnovan na senioritetu, a da to ne opravdava bilo kakav napredak u smislu nezavisnosti. CCJE ipak smatra da kriterij senioriteta, zasnovan na godinama stručnog iskustva, može pomoći unapređenju nezavisnosti.

30. U Italiji i donekle u Švedskoj, status, funkcija i novčana nadoknada sudija razmatraju se odvojeno. Novčana nadoknada slijedi, gotovo automatski, iz radnog iskustva i obično ne varira u skladu sa statusom ili funkcijom. Status zavisi od unapređenja, ali to obično ne podrazumijeva premiještanje u neki drugi sud. Stoga se može desiti da sudija sa apelacionim statusom preferira da nastavi da sudi u prvostepenom sudu. Na ovaj način sistem nastoji da poveća nezavisnost eliminišući bilo kakve finansijske podsticaje za traženje unapređenja ili druge funkcije.

31. CCJE je takođe razmotrio pitanje jednakosti između žena i muškaraca. U Smjernicama iz Latimer Housea se kaže: „Imenovanja na svim nivoima u pravosuđu trebaju imati za cilj dostizanje jednakosti između žena i muškaraca“. U Engleskoj „vodeći principi“ lorda kancelara propisuju imenovanje strogo prema zaslugama „bez obzira na spol, etničko porijeklo, bračno stanje, seksualnu orijentaciju...“, ali je lord kancelar jasno dao do znanja da želi podstaći žene i pripadnike nacionalnih manjina da se kandiduju za sudske funkcije. Jasno je da su ovi ciljevi primjereni. Austrijski delegat izvještava da je u Austriji, u slučaju dva jednako kvalifikovana kandidata, izričito propisano da bude imenovan kandidat koji pripada manje zastupljenom spolu. Čak i pod pretpostavkom da ova ograničena pozitivna reakcija na problem nedovoljne zastupljenosti ne predstavlja pravni problem, CCJE kao praktične probleme vidi, kao prvo, da ovo izdvaja jednu oblast potencijalno slabije zastupljenosti (spol) i, kao drugo, da može doći do neslaganja oko toga šta, u slučaju pojedinih država, u takvoj oblasti predstavlja slabiju zastupljenost kao relevantan diskriminišući faktor. **CCJE ne predlaže da odredba poput austrijske bude opšti međunarodni standard, već podvlači potrebu za postizanjem jednakosti putem „vodećih principa“ poput onih spomenutih u trećoj rečenici iznad.**

#### *Tijela za imenovanje i konsultativna tijela*

32. CCJE je primijetio veliku raznolikost metoda po kojima se sudije imenuju. Postoji evidentna saglasnost da imenovanja trebaju biti „zasnovana na zaslugama“.

33. Moguće je sagledati i pozitivne i negativne strane različitih metoda koje se trenutno koriste za selekciju sudija: može se reći da izbor daje direktniji demokratski legitimitet, ali kandidata uključuje u kampanju, politiku i u



iskušenje da kupuje ili čini usluge. Izbor sudija od strane aktuelnih nosilaca sudskih funkcija može za rezultat imati tehnički kvalifikovane kandidate, ali postoji rizik od konzervatizma i kronizma (ili „kloniranja“)<sup>88</sup> – i u nekim ustavnim teorijama to bi se smatralo izrazito nedemokratskim. Isto tako se može tvrditi da imenovanje od strane izvršne ili zakonodavne vlasti pojačava legitimitet, ali i nosi rizik zavisnosti od tih vlasti. Još jedan metod su nominacije od strane nezavisnog tijela.

34. Ima mjesta zabrinutosti da postojeća raznolikost u pristupima može prešutno olakšati nastavak neregularnog političkog uticaja na imenovanja. CCJE podvlači mišljenje eksperta, g. Oberta, da neformalne procedure imenovanja i otvoreni politički uticaj na sudska imenovanja u nekim zemljama nisu predstavljali koristan model u drugim, novijim demokratijama, u kojima je bilo od presudnog značaja osigurati nezavisnost pravosuđa uvođenjem striktno nepolitičkih tijela za imenovanje.

35. CCJE primjećuje, koristeći se primjerom jedne nove demokratije, da u Republici Češkoj imenovanja sudija vrši predsjednik Republike, na inicijativu ministra pravde, a unapređenja (tj. premještanje u viši sud ili na poziciju predsjednika ili potpredsjednika suda) vrše ili predsjednik ili ministar. Ne postoji vrhovno sudsko vijeće, iako su sudije članovi komiteta koji biraju kandidate za sudska imenovanja.

36. Preporuka br. R (94) 12 se nakratko ograđuje u ovoj oblasti počinje pretpostavkom nezavisnog tijela za imenovanja: „Organ koji donosi odluku o selekciji i karijeri sudija treba biti nezavisan od vlade i administracije. Kako bi očuvao svoju nezavisnost, pravila trebaju osigurati da, naprimjer, njegovi članovi budu birani od strane pravosuđa i da taj organ sam odlučuje o proceduralnim pravilima“. A zatim nastavlja sa razmatranjem i propisivanjem jednog sasvim drugačijeg sistema: „Međutim, u slučajevima gdje ustavne i zakonske odredbe i tradicija dozvoljavaju da sudije budu imenovane od strane vlade, trebaju postojati garancije koje će osigurati da procedure imenovanja sudija u praksi budu transparentne i nezavisne i da na odluke ne utiču bilo koji razlozi osim onih koji se tiču prethodno spomenutih objektivnih kriterija“. Primjeri „garancija“ koji zatim slijede nude još veći prostor za relaksaciju od formalnih procedura – oni počinju sa posebnim nezavisnim tijelom koje daje savjet koji vlada „slijedi u praksi“, zatim uključuju „pravo na žalbu protiv odluke nezavisnom organu“ i završavaju sa mlakom (neprecizno formulisanom) mogućnošću da je dovoljno da se „organ koji donosi odluku zaštiti od neodgovarajućih i neprikladnih uticaja“.

37. Pozadina ove formulacije nalazi se u uslovima iz 1994. godine. Međutim, CCJE je sada zabrinut zbog njene donekle nejasne i otvorene prirode u kontekstu

<sup>88</sup> Vidjeti paragraf 24 iznad.

šire Evrope, u kojoj su ustavne i zakonske „tradicije“ manje relevantne i gdje zvanične procedure predstavljaju neophodnost koju je opasno odbaciti. **Stoga, CCJE smatra da svaka odluka koja se tiče imenovanja ili karijere sudije treba biti zasnovana na objektivnim kriterijima i da bude donesena ili od strane nezavisnog organa ili da podliježe garancijama koje će osigurati da ona ne bude donesena na bilo koji drugi način osim na osnovu navedenih kriterija.**

38. CCJE priznaje da možda nije moguće ići dalje od toga, imajući u vidu diverzitet sistema koji su trenutno prihvaćeni u evropskim državama. CCJE je, međutim, savjetodavno tijelo koje je ovlašteno da razmotri kako moguće promjene u postojećim standardima i praksi tako i razvoj prihvatljivih standarda uopšte. Štaviše, Evropska povelja o zakonu o sudijama i sama ide znatno dalje od Preporuke br. R (94) 12, propisujući sljedeće: „U pogledu svake odluke koja utiče na selekciju, odabir, imenovanje, karijeru, napredovanja ili prestanak funkcije sudije, zakon predviđa intervenciju organa nezavisnog od izvršne i zakonodavne vlasti čiju najmanje polovinu članova čine sudije izabrane od strane svojih kolega putem metoda koje garantuju najširu zastupljenost pravosuđa“.

39. U Eksplanatornom memorandumu se objašnjava da je „intervencija“ nezavisnog tijela predviđena u dovoljno širokom smislu da uključuje mišljenje, preporuku ili prijedlog, kao i konkretnu odluku. Evropska povelja i dalje ide znatno dalje od trenutne prakse mnogih evropskih država. (Ne iznenađuje da su se delegati Visokog pravosudnog vijeća i sudijskih asocijacija na sastanku u Varšavi od 23. do 26. juna 1997. godine zalagali za još potpuniju pravosudnu „kontrolu“ nad imenovanjem i unapređenjem sudija od one za koju se zalaže Evropska povelja.)

40. Odgovori na upitnik pokazuju da je većina evropskih zemalja uvela organe nezavisne od izvršne i zakonodavne vlasti koji imaju isključivu ili manju ulogu u imenovanjima i (ponegdje) unapređenjima; primjeri za to su Andora, Belgija, Kipar, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Island, Irska, Italija, Litvanija, Moldavija, Nizozemska, Norveška, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija i Turska.

41. Nedostatak takvog organa smatra se nedostatkom u Republici Češkoj. U Malti, takav organ postoji, ali činjenica da su konsultacije tijela<sup>9</sup> za imenovanje sa njim prepuštene izboru, doživljava se kao slabost. U Hrvatskoj, nivo potencijalnog političkog uticaja na taj organ identifikovan je kao problem<sup>10</sup>.

42. Sljedeći sistemi će služiti kao tri primjera visokog sudskog vijeća koje ispunjava preporuke iz Evropske povelje.

<sup>9</sup> Predsjednik na savjet premijera.

<sup>10</sup> Vidjeti paragraf 20. iznad.



- i) Prema članu 104. italijanskog Ustava, takvo vijeće se sastoji od predsjednika Republike, prvog predsjednika i generalnog prokuratora Kasacionog suda, 20 sudija koje bira pravosuđe i 10 članova koje bira Parlament na zajedničkoj sjednici iz redova univerzitetskih profesora i advokata sa petnaestogodišnjim iskustvom. Prema članu 105, odgovornost savjeta je da „selektuje, imenuje i premjesti, unaprijedi ili preduzme disciplinske mjere protiv sudija, u skladu sa pravilima pravosudne organizacije“.
- ii) Mađarskim Reformskim zakonima iz 1997. godine uspostavljeno je Nacionalno pravosudno vijeće koje vrši ovlaštenje sudske administracije uključujući i imenovanje sudija. Vijeće čine predsjednik Vrhovnog suda (koji je predsjednik Vijeća), devet sudija, ministar pravde, glavni državni tužilac, predsjednik Advokatske komore i dva potpredsjednika Parlamenta.
- iii) U Turskoj, Vrhovno vijeće bira i unapređuje i sudije i državne tužioce. Čine ga sedam članova među kojima pet sudija bilo iz Kasacionog suda ili iz Državnog vijeća. Ministar pravde predsjedava Vijećem, dok je podsekretar ministra pravde takođe član Vijeća po službenoj dužnosti.

43. Irska je primjer precedentne pravne tradicije, u kojoj je Odbor za sudska imenovanja ustanovljen Zakonom o sudovima i sudskim službenicima iz 1995. godine, odjeljkom 13. u cilju: „identifikovanja osoba i informisanja Vlade o podobnosti ovih osoba za imenovanja na sudijsku funkciju“. Sastavljen je od devet članova uključujući predsjednika Vrhovnog suda, tri predsjednika Višeg suda, Oblasnog suda, Okružnog suda, glavnog državnog tužioca, advokata praktičara koga imenuje predsjednik Advokatske komore, pravnog savjetnika praktičara koga imenuje predsjednik Udruženja pravnika, i do tri osobe koje imenuje ministar pravde, koje rade u trgovini, finansijama ili administraciji, ili poznaju ili imaju iskustvo iz ovih oblasti, ili imaju iskustvo korištenja sudskih usluga. Međutim, to ne isključuje sav politički uticaj na proces<sup>11</sup>.

44. Njemački model (naveden gore) podrazumijeva vijeća čija uloga može biti drugačija u zavisnosti od toga da li je riječ o saveznim sudovima ili sudovima federalnih jedinica, kao i u zavisnosti od nivoa suda. Postoje vijeća za sudska imenovanja čija je uloga isključivo savjetodavna. Usto, u nekoliko njemačkih federalnih jedinica propisano je da sudije zajedno biraju nadležni ministar i komisija za izbor sudija. Ova komisija obično ima pravo veta. Obično se sastoji od članova parlamenta, sudija izabranih od strane njihovih kolega i jednog advokata. Učešće ministra pravde se u Njemačkoj smatra važnim demokratskim elementom, jer je on odgovoran parlamentu. Smatra se važnim u ustavnom smislu da organ koji zapravo imenuje sudije ne sačinjavaju samo sudije ili da većina njegovih članova nisu sudije.

<sup>11</sup> Vidjeti paragraf 20. iznad.

45. Čak i u pravnim sistemima u kojima se dobri standardi slijede po tradiciji i neformalnoj samodisciplini, obično se pod budnim okom slobodnih medija posljednjih godina sve više prepoznaje potreba za objektivnijim i formalnijim mjerama zaštite. U drugim državama, naročito u bivšim komunističkim zemljama, ova potreba je prioritetna. **CCJE smatra da Evropska povelja – u mjeri u kojoj se zalaže za intervenciju (shvaćenu u dovoljno širokom smislu da uključi i mišljenje, preporuku ili prijedlog, kao i konkretnu odluku) nezavisnog tijela u kome su značajno zastupljene sudije demokratski izabrane od strane drugih sudija<sup>12</sup> – ukazuje na opšti pravac koji CCJE želi da podrži. Ovo je naročito važno za zemlje koje nemaju duboko ukorijenjene i demokratski osvjedočene sisteme.**

*Mandat – period imenovanja*

46. I osnovni principi UN-a, Preporuka br. R (94) 12, i Evropska povelja o zakonu o sudijama spominju mogućnost imenovanja na određeni zakonski period, prije nego do zakonom određene starosne granice za odlazak u penziju.

47. Evropska povelja, u paragrafu 3.3 takođe spominje proceduru zapošljavanja koja uključuje „probni period, koji mora biti kratak, nakon nominovanja za sudijsku funkciju, a prije dobijanja potvrde o trajnom angažmanu“.

48. Evropska praksa obično podrazumijeva imenovanja u punom radnom vremenu do zakonske starosne granice za odlazak u penziju. Ovo je najmanje problematičan pristup sa stanovišta nezavisnosti.

49. Mnogi kontinentalni pravni sistemi uključuju obuku i probni period za nove sudije.

50. Pojedine zemlje imenuju sudije na određeni broj godina (npr. u slučaju Saveznog ustavnog suda Njemačke, 12 godina). U međunarodnim sudovima (npr. Evropskom sudu pravde i Evropskom sudu za ljudska prava) sudije se obično imenuju na određeni vremenski period.

51. U nekim zemljama se dosta koristi institut zamjenika sudije, čiji mandat je ograničen ili manje zaštićen od mandata sudija koje rade u punom radnom vremenu (npr. Ujedinjeno Kraljevstvo i Danska).

52. CCJE smatra da, izuzetno, u slučajevima gdje se sudija koji radi puno radno vrijeme imenuje na ograničen vremenski period, ne bi trebalo biti reimenovanja osim ako postoje procedure koje osiguravaju da:

- i. reimenovanje sudije, ukoliko on ili ona to žele, bude razmatrano od strane tijela za imenovanja, i da

<sup>12</sup> Vidjeti paragraf 38-39 iznad.

- ii. odluka o reimenovanju bude donesena isključivo objektivno i prema zaslugama ne uzimajući u obzir političke razloge.

**53. CCJE smatra da u slučajevima kada je mandat privremen ili ograničen, organ odgovoran za objektivnost i transparentnost načina imenovanja ili reimenovanja sudija koje rade puno radno vrijeme je od izuzetne važnosti (vidjeti takođe paragraf 3.3 Evropske povelje).**

54. CCJE je svjestan da se njegove nadležnosti ne odnose direktno na sudijske funkcije na međunarodnom nivou. CCJE je nastao kao rezultat preporuke (br. 23) iz izvještaja Komiteta „mudrih glava“ (Wise Persons' Committee) iz 1998. godine, da direktnu saradnju sa nacionalnim pravosudnim institucijama treba ojačati, dok Rezolucija br. 1 koju su nakon toga usvojili ministri pravde na svojoj 22. Konferenciji u Kišinjevu 17. i 18. juna 1999. godine pominje da je uloga CCJE da pomogne u provođenju prioriteta identifikovanih u globalnom akcionom planu „za jačanje uloge sudija u Evropi i savjetuje ... u pogledu neophodnosti osavremenjavanja pravnih instrumenata Vijeća Evrope...“. Globalni akcioni plan se najvećim dijelom fokusira na unutrašnje pravne sisteme zemalja članica. Ipak, ne treba zaboraviti da kriteriji za članstvo u Vijeću Evrope uključuju „ispunjavanje obaveza koje proizilaze iz Evropske konvencije o ljudskim pravima“ i da je u tom smislu „podvrgavanje jurisdikciji Evropskog suda za ljudska prava, obavezujuće po međunarodnom pravu, nesumnjivo najvažniji standard Vijeća Evrope“ (Izvještaj Komiteta „mudrih glava“, paragraf 9).

55. CCJE smatra da sve veći značaj nacionalnih pravnih sistema u supranacionalnim sudovima i njihove odluke čine neophodnim da se ohrabre države članice da poštuju principe koji se tiču nezavisnosti, nesmjernjivosti, imenovanja i mandata sudija tih supranacionalnih sudova (vidjeti naročito paragraf 52gore).

**56. CCJE se slaže da je, zbog važnosti koju za nacionalne pravne sisteme i sudije imaju obaveze iz međunarodnih ugovora poput Evropske konvencije i ugovora Evropske unije, od presudnog značaja da imenovanja i reimenovanja sudija u sudove koji tumače takve ugovore ulivaju isto povjerenje i slijede iste principe kao i nacionalni pravni sistemi. CCJE dalje smatra da uključivanje nezavisnog tijela spomenutog u paragrafima 37 i 45 treba podstaći kada je riječ o imenovanju i reimenovanju sudija u međunarodne sudove.** Vijeće Evrope i njegove institucije su, kratko rečeno, zasnovane na vjerovanju u zajedničke vrijednosti koje su superiorne u odnosu na vrijednosti bilo koje države članice, i to vjerovanje je u praksi već proizvelo značajan efekat. Te vrijednosti i napredak koji je postignut u njihovom razvoju i primjeni bili bi ugroženi ukoliko se na njihovoj primjeni ne bi insistiralo na nacionalnom nivou.

---

---

### *Mandat – nesmjernjivost i disciplina*

57. Osnovni princip sudske nezavisnosti je to da je mandat garantovan do zakonske starosne granice za odlazak u penziju ili do isteka fiksnog mandata: vidjeti osnovne principe UN-a, paragraf 12; Preporuka br. R (94) 12, Princip I(2)(a) (ii) i (3) i Princip VI (1) i (2). Evropska povelja potvrđuje da se ovaj princip odnosi i na imenovanja i raspoređivanja na druge dužnosti i lokacije bez saglasnosti (osim u slučajevima reorganizacije suda ili kada je to učinjeno privremeno), ali i Evropska povelja i Preporuka br. R (94) 12 razmatraju mogućnost da raspoređivanje na druge dužnosti može biti naloženo kao disciplinska mjera.

58. CCJE napominje da u Češkoj Republici ne postoji zakonska starosna granica za odlazak u penziju, ali „sudiju može opozvati ministar pravde nakon navršenih 65 godina“.

59. Postojanje izuzetaka od principa nesmjernjivosti, naročito onih koji proizilaze iz disciplinskih mjera, odmah upućuje na razmatranja o tome kakva tijela ili koji metodi mogu biti korišteni za kažnjavanje sudija. U Preporuci br. R (94) 12, Princip VI(2) i (3) insistira se na potrebi preciznog definisanja prekršaja za koje sudija može biti opozvan i potrebi da disciplinske procedure budu u saglasnosti sa odgovarajućim zahtjevima Konvencije o ljudskim pravima. Osim toga navodi se još i to da „države trebaju razmišljati o uspostavljanju, putem zakona, posebnog nadležnog tijela koje ima za zadatak primjenu svih disciplinskih sankcija i mjera, pod uslovom da one nisu predmet razmatranja suda, i čije odluke će kontrolisati viši pravosudni organ, ili koje samo predstavlja viši sudski organ“. Evropska povelja ovu ulogu dodjeljuje nezavisnom tijelu za koje predlaže da treba „intervenirati“ u svim aspektima izbora i profesionalne karijere svakog sudije.

#### 60. CCJE smatra

- (a) da nesmjernjivost sudija treba biti nedvosmislen element nezavisnosti garantovan na najvišem unutrašnjem nivou (vidjeti paragraf 16 iznad);**
- (b) da je učesće nezavisnog tijela<sup>13</sup>, uz procedure koje garantuju puno pravo na odbranu, od naročite važnosti u disciplinskim stvarima; i**
- (c) da bi bilo korisno formulisati standarde koji ne definišu samo ponašanje koje može dovesti do opoziva, već i ponašanje koje može dovesti do bilo koje disciplinske mjere ili promjene statusa, uključujući naprimjer i premještaj u drugi sud ili drugu oblast.**

CCJE bi mogao pripremiti detaljno mišljenje o ovom pitanju sa nacrtima tekstova za razmatranje od strane Evropskog komiteta za pravnu saradnju (CDCJ) u kasnijoj fazi, kada bude posebno razmatrao standarde ponašanja, iako nema sumnje da su oni usko povezani sa sadašnjom temom nezavisnosti.

---

<sup>13</sup> Vidjeti paragrafe 37 i 45 iznad.

*Novčana nadoknada*

61. Preporuka br. R (94) 12 predviđa da sudijama „novčana nadoknada treba biti garantovana zakonom“, i „srazmjerna ugledu njihove profesije i teretu odgovornosti“ (Principi I(2)(a)(ii) i III(1)(b)). Evropska povelja sadrži jedno važno, pragmatično i realistično priznanje uloge koju novčana nadoknada ima u zaštiti od „pritisaka koji imaju za cilj da utiču na njihove odluke ili uopšte na njihovo ponašanje ...“, i važnosti garantovanog plaćenog bolovanja i odgovarajuće penzije (paragraf 6). **CCJE u potpunosti odobrava stav Evropske povelje.**

62. Dok neki sistemi (npr. u skandinavskim zemljama) rješavaju tu situaciju tradicionalnim mehanizmima bez formalnih zakonskih rješenja, CCJE smatra da je uopšteno govoreći važno (a naročito kada je riječ o novim demokratijama) imati konkretnu pravnu odredbu kojom se garantuje da sudijama ne mogu biti smanjene plate i osigurati makar de facto mehanizam za povećanje plate u skladu sa troškovima života.

*Nezavisnost od neprikladnog vanjskog uticaja*

63. Nezavisnost od neprikladnog vanjskog uticaja predstavlja široko priznati opšti princip: vidjeti osnovne principe UN-a, paragraf 2; Preporuku br. R (49) 12, Princip I(2)(d), gdje se dalje navodi: „Zakon treba propisati sankcije protiv osoba koje nastoje na takav način izvršiti uticaj na sudije“. Kao opšti princip, nezavisnost od neprikladnog uticaja i potreba za sankcijama u ekstremnim slučajevima su neosporni<sup>14</sup>. Štaviše, CCJE nema razloga da vjeruje da kao takvi nisu regulisani na odgovarajući način u zakonima država članica. S druge strane, njihovo funkcionisanje u praksi zahtijeva pažnju, praćenje i u nekim kontekstima političku samokontrolu. Razgovor sa sudijama i razumijevanje i podrška od strane sudija iz različitih država mogu biti dragocjeni u ovom smislu. Problem se umnogome sastoji u odlučivanju šta predstavlja neprikladan uticaj, kao i u postizanju odgovarajućeg balansa između naprimjer potrebe da se zaštiti sudski proces od iskrivljenja i pritisaka, bilo od strane političkih, novinarskih ili drugih izvora, i interesa otvorenog razmatranja nekog pitanja od javnog interesa u javnom životu i u slobodnim medijima. Sudije moraju prihvatiti da su oni javne ličnosti i ne smiju biti previše otvoreni za uticaje, niti smiju imati previše krhku konstituciju. **CCJE se slaže da se ne čini potrebnom bilo kakva izmjena postojećeg principa, ali da sudijama u različitim zemljama može koristiti da međusobno razgovaraju i razmijene informacije o određenim situacijama.**

<sup>14</sup> Vidjeti takođe balans između opšteg principa slobode izražavanja i izuzetka (kada su potrebne mjere radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti pravosuđa) iz člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR).

### *Nezavisnost u okviru pravosuđa*

64. Osnovni argument je taj da sudija u vršenju svoje funkcije nije ničiji zaposlenik; on ili ona su nosioci državne funkcije. On ili ona, dakle, služe i odgovorni su jedino pravu. Teza da sudija koji odlučuje u nekom predmetu ne djeluje ni po kakvom naređenju ili instrukciji treće strane unutar ili van pravosuđa predstavlja aksiom.

65. Preporuka br. R (49) 12, Princip I(2)(a)(i) propisuje da „sudijske odluke ne bi trebale podlijevati bilo kakvoj reviziji izvan apelacionih procedura koje predviđa zakon“, a u Principu I(2)(a)(iv) se navodi da „s izuzetkom odluka o amnestiji, pomilovanju ili slično, vlada ili administracija ne bi trebale imati mogućnost da donose bilo kakve odluke koje retroaktivno poništavaju sudske odluke“ **CCJE primjećuje da odgovori na upitnike ukazuju da se ovi principi generalno poštuju, i ne predlaže se nikakva izmjena.**

66. CCJE primjećuje potencijalnu prijetnju nezavisnosti pravosuđa koja može proisteci iz unutrašnje sudske hijerarhije. CCJE priznaje da nezavisnost pravosuđa zavisi ne samo od nezavisnosti od neprimjerenog vanjskog uticaja, već i od nezavisnosti od neprimjerenog uticaja koji u nekim situacijama može proisteci iz ponašanja drugih sudija. „Sudije trebju uživati neograničenu slobodu pri nepristrasnom odlučivanju u predmetima, prema vlastitoj savjesti i svojoj interpretaciji činjenica, kao i u skladu sa važećim zakonskim propisima“ (Preporuka R (94) 12, Princip I (2)(d)). Ovim se misli na sudije pojedinačno. Način na koji je to formulirano ne isključuje doktrine poput precedenta u zemljama anglosaksonskog prava (tj. obaveza sudije nižeg suda da slijedi prethodne odluke višeg suda o pitanju primjene materijalnog prava koje se direktno javlja u ovom kasnijem slučaju).

67. U Principu I (2)(d) se dalje kaže: „Sudije ne trebaju biti obavezne da podnose izvještaje o meritumu svojih predmeta bilo kome izvan pravosuđa“. Ovo je, u svakom smislu, nejasno. „Izvještavanje“ o meritumu predmeta, čak i drugim pripadnicima pravosuđa, izgleda na prvi pogled u neskladu sa nezavisnošću pojedinca. Ukoliko bi neka odluka bila toliko nekompetentna da predstavlja disciplinski prekršaj, stvari bi mogle biti drugačije, međutim, u tom malo vjerovatnom slučaju, sudija ne bi „izvještavao“ druge, već bi odgovarao na optužbe.

68. Hijerarhijska nadležnost koja je u mnogim pravnim sistemima data višim sudovima u praksi podriva nezavisnost sudija kao pojedinaca. Jedno od rješenja bi bilo prenijeti sve odgovarajuće nadležnosti na Visoko pravosudno vijeće, koje bi potom štitilo nezavisnost unutar i izvan pravosuđa. Ovo nas dovodi do preporuke Evropske povelje o zakonu o sudijama, na koju je već skrenuta pažnja u podnaslovu Tijela za imenovanje i konsultativna tijela.



69. Sistemi sudske inspekcije, u zemljama u kojima postoje, ne trebaju se sami baviti meritumom i ispravnošću odluka i ne trebaju navoditi sudije da, iz razloga efikasnosti, daju prednost produktivnosti nad kvalitetnim izvršavanjem svoje funkcije, što podrazumijeva donošenje pažljivo razmotrene odluke koja je u skladu sa interesima onih koji traže zaštitu svojih prava<sup>15</sup>.

70. CCJE je u ovom smislu obratio pažnju na savremeni italijanski sistem razdvajanja ranga, novčane naknade i funkcije koji je opisan u paragrafu 30 iznad. Cilj ovog sistema je da ojača nezavisnost, a to isto tako znači da složene slučajeve u prvoj instanci (npr. u Italiji, slučajeve koji se tiču mafije) mogu suditi visoko stručne sudije.

### *Pravosudna uloga*

71. Ovaj podnaslov bi mogao pokriti širok spektar tema. Veći dio tog spektra će biti predmet detaljnog razmatranja kada CCJE bude razmatrao teme vezane za standarde, pa je to bolje ostaviti za tu priliku. To se odnosi na posebne teme poput članstva u političkim strankama i učešće u političkim aktivnostima.

72. Važna tema koja je spomenuta tokom sastanka CCJE tiče se međusobne zamjenjivosti funkcija sudije, državnog tužioca i službenika Minsistarstva pravde u nekim sistemima. Usprkos ovoj međusobnoj zamjenjivosti, CCJE zaključuje da je razmatranje uloge, statusa i dužnosti državnih tužilaca paralelno sa ulogama, statusom i dužnosti sudija izvan njegovog djelokruga aktivnosti. Međutim, ostaje važno pitanje da li je takav sistem u skladu sa nezavisnim pravosuđem. Ova tema je nesumnjivo od velike važnosti za pravne sisteme kojih se tiče. **CCJE smatra da bi ona mogla zavrijediti dalje razmatranje u kasnijoj fazi, možda u sklopu istraživanja pravila ponašanja sudija, ali bi za to bile potrebne dodatne ekspertske konsultacije.**

## **Zaključci**

73. CCJE smatra da je od presudne važnosti za države članice da u potpunosti primijene principe koji su već razvijeni (paragraf 6) i, nakon ispitivanja standarda sadržanih naročito u Preporuci br. R (94) 12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, zaključuje sljedeće:

- (1) Osnovni principi nezavisnosti pravosuđa trebaju biti propisani na ustavnom ili najvišem mogućem zakonskom nivou u svakoj državi članici, a da konkretnija pravila budu definisana na zakonodavnom nivou (paragraf 16).
- (2) U svakoj državi članici tijela koja vrše i predlažu imenovanja i unapređenja trebaju propisati, objaviti i provesti objektivne

<sup>15</sup> Vidjeti takođe paragraf 27 iznad.



kriterije kako bi osigurali da izbor i karijera sudija budu zasnovane na zaslugama imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost (paragraf 25).

- (3) Senioritet ne bi trebao biti rukovodeći princip koji opredjeljuje unapređenje. Odgovarajuće profesionalno iskustvo je međutim važno i preduslovi koji se tiču godina iskustva mogu pomoći da se unaprijedi nezavisnost (paragraf 29).
- (4) CCJE smatra da Evropska povelja o zakonu o sudijama – u mjeri u kojoj se zalaže za intervenciju nezavisnog tijela u kome su značajno zastupljene sudije demokratski izabrane od strane drugih sudija – ukazuje na opšti pravac koji CCJE želi podržati (paragraf 45).
- (5) CCJE smatra da u slučajevima kada je mandat privremen ili ograničen, organ odgovoran za objektivnost i transparentnost načina imenovanja ili reimenovanja sudija koje rade puno radno vrijeme je od izuzetne važnosti (vidjeti takođe paragraf 3.3 Evropske povelje) (paragraf 53).
- (6) CCJE se slaže da je, zbog važnosti koju za nacionalne pravne sisteme i sudije imaju obaveze iz međunarodnih ugovora poput Evropske konvencije i ugovora Evropske unije, od presudnog značaja da imenovanja i reimenovanja sudija sudova koji tumače takve ugovore ulivaju isto povjerenje i slijede iste principe kao i nacionalni pravni sistemi. CCJE dalje smatra da uključivanje nezavisnog tijela spomenutog u paragrafima 37 i 45 treba podstaći kada je riječ o imenovanju i reimenovanju sudija međunarodnih sudova. (paragraf 56).
- (7) CCJE smatra da nesmjernost sudija treba biti jasan element nezavisnosti garantovan na najvišem unutrašnjem nivou (paragraf 60).
- (8) Novčana nadoknada dodijeljena sudijama treba biti srazmjerna njihovoj ulozi i odgovornostima, i odgovarajuće plaćeno bolovanje i penzija trebaju biti osigurani. Posebna zakonska odredba treba garantovati da neće doći do smanjenja nadoknade i treba postojati odredba koja propisuje povećanja u skladu sa troškovima života (paragrafi 61-62).
- (9) Nezavisnost svakog pojedinog sudije u vršenju njegove ili njene funkcije postoji nezavisno od bilo kakve unutrašnje hijerarhijske strukture suda (paragraf 64).
- (10) Upotreba statističkih podataka i sistem sudske inspekcije ne smiju služiti za nanošenje štete nezavisnosti sudija (paragrafi 27 i 69)
- (11) CCJE smatra da bi bilo korisno pripremiti dodatne preporuke ili izmijeniti Preporuku br. R (94) 12 u svijetlu ovog mišljenja i daljeg posla koji CCJE treba obaviti.

**KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)**

**Mišljenje  
CCJE  
br. 2 (2001)**

**FINANSIRANJE I UPRAVLJANJE SUDOVIMA SA  
OSVRTOM NA EFIKASNOST PRAVOSUĐA I  
ČLAN 6. EVROPSKE KONVENCIJE  
O LJUDSKIM PRAVIMA**

1. Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) pripremlilo je ovo mišljenje na osnovu odgovora država na upitnik i na osnovu tekstova koje je pripremila Radna grupa CCJE i tekstova koje su pripremili predsjednik i potpredsjednik CCJE i ekspert CCJE za ovu oblast, g. Jacek CHLEBNY (Poljska).
2. CCJE prihvata stanovište da je finansiranje sudova usko povezano sa pitanjem nezavisnosti sudija u smislu da određuje uslove u kojima sudovi obavljaju svoju funkciju.
3. Štaviše, postoji očigledna veza između, s jedne strane, finansiranja i upravljanja sudovima i, s druge, principima Evropske konvencije o ljudskim pravima: pristup pravdi i pravo na pravično suđenje nisu adekvatno garantovani ako predmet ne može biti razmotren u razumnom roku od strane suda koji raspolaže odgovarajućim sredstvima i resursima koji mu omogućavaju efikasan rad.
4. Svi opšti principi i standardi Vijeća Evrope u vezi sa finansiranjem i upravljanjem sudovima nameću državama obavezu da osigura finansijska sredstva koja će zadovoljiti potrebe različitih pravosudnih sistema.
5. **CCJE se slaže da iako je finansiranje sudova dio državnog budžeta koji Ministarstvo finansija podnosi Parlamentu, ova finansijska sredstva ne bi trebala biti podložna političkim fluktuacijama.** Iako je nivo sredstava koje neka zemlja može priuštiti za svoje sudove politička odluka, mora se voditi

---

računa, u sistemu zasnovanom na podjeli vlasti, da se osigura da ni izvršna ni zakonodavna vlast ne budu u mogućnosti da izvrše bilo kakav pritisak na pravosuđe u procesu određivanja budžeta. **Odluke o izdvajanju sredstava za sudove moraju biti donesene uz strogo poštivanje nezavisnosti pravosuđa.**

6. U većini zemalja, Ministarstvo pravde učestvuje u prezentiranju sudskog budžeta Minsitarstvu finansija i pregovara o budžetu s tim ministarstvom. U mnogim zemljama, sudovi prethodno direktno ili indirektno daju svoj doprinos u formi prijedloga koji dostavljaju Ministarstvu pravde. Međutim, u nekim slučajevima, sudovi direktno dostavljaju prijedlog budžeta Ministarstvu finansija. Primjeri za to su Vrhovni sudovi Estonije i Slovačke koji to čine za vlastite budžete, dok Vrhovni sudovi Kipra i Slovenije to obavljaju za sudove na svim nivoima. U Švicarskoj, Savezni vrhovni sud ima pravo da Saveznom parlamentu podnese vlastiti budžet (koji odobrava Administrativna komisija, koju čine troje sudija), predsjednik i generalni sekretar tog suda imaju pravo da prisustvuju sjednici Parlamenta i brane svoj budžet. U Litvaniji, odlukom Ustavnog suda od 21. decembra 1999. godine, ustanovljen je princip da svaki sud ima pravo na vlastiti budžet, u okviru posebnih stavki Državnog budžeta koji odobrava Parlament. U Rusiji, Saveznim budžetom moraju biti posebno izdvojena sredstva za budžete Ustavnog suda, Vrhovnog suda i drugih sudova koji sude po precedentnom pravu, kao i Saveznog arbitražnog suda i drugih arbitražnih sudova, i Vijeće ruskih sudija ima pravo ne samo da učestvuje u pregovorima o saveznom budžetu, već i da bude zastupljeno u raspravi u oba doma ruske Savezne skupštine. U skandinavskim državama, zakonskom regulativom je nedavno formalizovana procedura za koordinaciju sudskih budžeta i njihovo podnošenje Ministarstvu pravde – u Danskoj ovu ulogu ispunjava Sudska uprava (u čijem koordinacionom odboru većinu članova čine predstavnici različitih sudova). U Švedskoj, Nacionalna sudska uprava (posebno vladino tijelo, sa koordinacionim odborom u kome su sudije u manjini) ima sličnu ulogu, uz obavezu da priprema privremene budžete na period od tri godine.

7. Nasuprot tome, u drugim zemljama ne postoji zvanična procedura po kojoj pravosuđe učestvuje u određivanju budžeta za finansiranje sudskih potreba, o čemu pregovara ministar pravde ili njegov ekvivalent, i svaki uticaj je neformalne prirode. Belgija, Hrvatska, Francuska, Njemačka, Italija (osim u slučaju pojedinih plaćanja), Luksemburg, Malta, Ukrajina i Ujedinjeno Kraljevstvo primjeri su pravnih sistema koji spadaju u ovu kategoriju.

8. Stepenu u kojem se smatra da je sudski sistem adekvatno finansiran nije uvijek u srazmjeri sa stepenom postojanja zvanične procedure za dobijanje prijedloga od strane pravosuđa ili konsultovanje istog, iako se direktno učešće pravosuđa i dalje smatra važnom potrebom. Odgovori na upitnik veoma često otkrivaju širok spektar razlika, počevši od nedostatka odgovarajućih materijalnih resursa (prostorija, namještaja, kancelarija, kompjuterske opreme itd.) do potpunog nepostojanja one vrste pomoći koja je od presudne važnosti za sudije

u savremenom vršenju sudijskih funkcija (kvalifikovano osoblje, specijalizovani asistenti, pristup izvorima elektronske dokumentacije itd.). U zemljama Istočne Evrope, naročito, budžetska ograničenja su navela parlamente da ograniče sredstva namijenjena za finansiranje sudova na relativno mali dio realne potrebe (npr. 50% u Rusiji). Čak i u zemljama Zapadne Evrope primjenjuju su budžetska ograničenja kojima se ograničava broj sudnica, kancelarija, količina informacione opreme i/ili broj zaposlenih (u ovom posljednjem slučaju, to znači da nekada sudije ne mogu biti oslobođene od poslova koji su izvan sudijske funkcije).

9. Do jednog od mogućih problema dolazi kada se u pravosuđu, koje nije uvijek posmatrano kao posebna grana vlasti u državi, jave posebne potrebe u cilju izvršavanja zadataka samog pravosuđa i očuvanja njegove nezavisnosti. Nažalost, ekonomski aspekti mogu biti presudni u raspravama koje se tiču važnih strukturalnih promjena u pravosuđu i njegove efikasnosti. Iako nijedna zemlja ne može ignorisati svoj ukupni finansijski kapacitet pri odlučivanju o nivou usluga koje može da podrži, pravosuđe i sudovi, kao presudna grana državne vlasti, polažu puno pravo na finansijske resurse.

10. Iako CCJE ne može ignorisati ekonomske razlike među zemljama, izrada odgovarajućeg finansijskog okvira za sudove zahtijeva veće učešće samih sudova u procesu pripreme budžeta. **CCJE se slaže da je, stoga, važno da postupak usvajanja pravosudnog budžeta u parlamentu sadrži proceduru kojom se uzimaju u obzir stavovi pravosuđa.**

11. Jedan od mogućih načina na koji pravosuđe može aktivno učestvovati u izradi budžeta bio bi da nezavisnom tijelu nadležnom za upravljanje pravosuđem – u zemljama gdje takvo tijelo postoji<sup>1</sup> – dodijeli ulogu koordinacije u pripremi zahtjeva za finansiranje, i učini da ovo tijelo služi kao direktna veza sa Parlamentom u procjeni potreba sudova. Poželjno je da tijelo koje predstavlja sve sudove bude odgovorno za podnošenje budžetskih zahtjeva Parlamentu ili jednom od njegovih posebnih odbora.

12. Upravljanje budžetom dodijeljenim sudovima postaje sve veća odgovornost koja zahtijeva angažovanje profesionalaca. Diskusije unutar CCJE su pokazale da postoji velika razlika između, s jedne strane, sistema u kojima se upravljanjem bavi pravosuđe ili osobe ili tijela koja su u nadležnosti pravosuđa ili nezavisno tijelo uz podršku odgovarajuće administracije koja je odgovorna tom tijelu i, s druge strane, onih sistema u kojima je za upravljanje u potpunosti nadležno vladino tijelo ili služba. Ovaj prvi pristup je usvojen u nekim novim demokratijama, kao i u nekim drugim zemljama zbog prednosti koje se smatra da ima u osiguravanju nezavisnosti pravosuđa i u osiguravanju uslova da pravosuđe vrši svoje funkcije.

---

<sup>1</sup> Vidjeti Mišljenje br.1 (2201) o standardima koji se tiču nezavisnosti, efikasnosti i uloge sudija, u podnaslovu „Tijela za imenovanje i konsultacije“.

---

13. Ako je sudijama data odgovornost za administraciju u sudovima, oni trebaju biti adekvatno obučeni i imati neophodnu podršku u ispunjavanju tog zadatka. U svakom slučaju, važno je da sudije budu odgovorne za sve administrativne odluke koje se direktno tiču vršenja funkcije sudova.

## **Zaključak**

14. **CCJE smatra da države trebaju ponovo razmotriti postojeće procedure finansiranja i upravljanja sudovima u svjetlu ovog mišljenja. CCJE dalje posebno ukazuje na potrebu dodjele dovoljnih sredstava sudovima kako bi mogli funkcionisati u skladu sa standardima navedenim u članu 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima.**

## KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

### Mišljenje CCJE br. 3 (2002)

### PRINCIPI I PRAVILA PROFESIONALNOG PONAŠANJA SUDIJA, NAROČITO ETIKA, NEPRIKLADNO PONAŠANJE I NEPRISTRASNOSTI

1. Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) je pripremio ovo mišljenje na osnovu odgovora država na upitnik, na osnovu tekstova koje je pripremila Radna grupa CCJE i tekstova koje su pripremili predsjednik i potpredsjednik CCJE i expert CCJE za ovu oblast g. Denis SALAS (Francuska).
2. Ovo mišljenje upućuje na Mišljenje CCJE br. 1 (2001) ([www.coe.int/legalprof](http://www.coe.int/legalprof), CCJE(2001) 43) o standardima koji se tiču nezavisnosti pravosuđa i nesmjernjivosti sudija, naročito paragrafe 13, 59, 60 i 71.
3. U izradi ovog mišljenja, CCJE je uzeo u obzir niz drugih dokumenata, naročito:
  - dokument Ujedinjenih nacija: „Osnovni principi nezavisnosti pravosuđa“ (1985);
  - Preporuku br. R (94) 12 Komiteta ministara Vijeća Evrope o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija; - Evropsku povelju o zakonu o sudijama (1998) (DAJ/DOC(98) 23);
  - Kodeks ponašanja sudija, *the Code of judicial conduct*, nacrt iz Bengalora<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ovo je nakon toga bilo revidirano u novembru 2002, u okviru Bengalorskih principa sudijskog ponašanja. CCJE nije prije toga imao uvid u ove Principe. U Objašnjenju datom u prilogu napominje se doprinos Radne grupe CCJE u junu 2002. godine

4. Ovo mišljenje pokriva dvije važne oblasti:

- principe i pravila profesionalnog ponašanja sudija, zasnovane na definisanju etičkih principa, koji moraju ispuniti veoma visoke standarde i mogu biti inkorporirani u izjavu o standardima profesionalnog ponašanja propisanih od strane samih sudija (A);
- principe i procedure kojima se reguliše krivična, građanska i disciplinska odgovornost sudija (B).

5. CCJE u ovom kontekstu postavlja pitanje da li su postojeća pravila i principi u svim aspektima u skladu sa nezavisnošću i nepristrasnošću sudova koje zahtijeva Evropska konvencija o ljudskim pravima.

6. CCJE stoga traži odgovor na sljedeća pitanja:

- Kakve standarde ponašanja treba primijeniti na sudije?
- Kako formulirati standarde ponašanja?
- Kakvoj krivičnoj, građanskoj i disciplinskoj odgovornosti trebaju podlijetati sudije i da li uopšte trebaju podlijetati takvoj odgovornosti?

7. CCJE smatra da će odgovori na ova pitanja doprinijeti primjeni okvirnog globalnog akcionog plana za sudije u Evropi, naročito prioriteta koji se odnose na prava i odgovornosti sudija, profesionalno ponašanje i etiku (vidjeti dokument CCJE (2001) 24, Dodatak A, odjeljak III B) i u tom kontekstu upućuje na zaključke niže navedenih paragrafa 49, 50, 75,76 i 77.

## **A. STANDARDI PONAŠANJA SUDIJA**

8. Etički aspekt ponašanja sudija treba biti razmotren iz više razloga. Potrebno je da metode koje se koriste u rješavanju sporova uvijek ulivaju povjerenje. Ovlaštenja povjerenja sudijama se strogo povezuju sa vrijednostima poput pravde, istine i slobode. Standardi ponašanja koji se primjenjuju na sudije direktno proizilaze iz ovih vrijednosti i predstavljaju preduslov za povjerenje u pravosudni sistem.

9. Povjerenje u pravosudni sistem je još važnije imajući u vidu sve veću globalizaciju sporova i veliki broj presuda. Štaviše, u pravnoj državi, javnost ima pravo da očekuje da budu propisani opšti principi u skladu sa konceptom pravičnog suđenja i garantovanja fundamentalnih prava. Obaveze koje sudije imaju uvedene su kao garancija njihove nepristrasnosti i efektivnosti njihovih postupaka.



### 1°) *Kakve standarde ponašanja treba primijeniti na sudije?*

10. Svaka analiza pravila koja regulišu profesionalne zahtjeve koji se odnose na sudije treba sadržavati razmatranje principa na kojima počiva i ciljeva kojima se teži.

11. Bez obzira na metode korištene u njihovom izboru ili obuci i opseg njihove nadležnosti, sudijama su povjerena ovlaštenja i djeluju u sferama koje se tiču same srži ljudskih života. U jednoj nedavnoj studiji se navodi da se, od svih organa vlasti, pravosuđe najviše promijenilo u evropskim zemljama<sup>2</sup>. Posljednjih godina, demokratska društva postavljala su sve veće zahtjeve pred svoje pravosudne sisteme. Sve veći pluralizam u našim društvima navodi svaku grupu da traži priznanje i zaštitu, koji joj nisu uvijek dati. Iako je arhitektura demokratija duboko promijenjena, nacionalne varijacije su i dalje značajne. Ustaljena je fraza da zemlje Istočne Evrope koje su izašle iz autoritarnih režima gledaju na pravo i pravosuđe kao nešto što daje legitimnost neophodnu za rekonstrukciju demokratije. Tamo više nego igdje drugo pravosudni sistem učvršćuje svoju poziciju u odnosu na ostale organe vlasti putem svoje funkcije sudskog nadzora.

12. Ovlaštenja povjerena sudijama podliježu ne samo domaćim zakonima, odnosno izrazu volje naroda, već i principima međunarodnog prava i pravosuđa priznatim u savremenim demokratskim društvima.

13. Razlog zbog koga su ova ovlaštenja povjerena sudijama je da im omogući da presuđuju, primjenom prava, i osiguraju da svako uživa u pravima i/ili sredstvima koja im zakonski pripadaju, a koja su im stvarno ili potencijalno uskraćena.

14. Ovaj cilj je naveden u članu 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima koji, govoreći isključivo iz perspektive korisnika pravosudnog sistema, navodi da „*svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom ustanovljenim zakonom*“. Daleko od toga da nagovještava da su sudije svemoćne, Konvencija naglašava zaštitne mehanizme koji su uvedeni radi osoba kojima se sudi i definiše principe na kojima su zasnovane sudijske dužnosti: nezavisnost i nepristrasnost.

15. Posljednjih godina donekle je priznata potreba za čvršćim garancijama sudske nezavisnosti i nepristrasnosti; nezavisna tijela su osnovana u cilju zaštite pravosuđa od pristrasnog uticaja; značaj Evropske konvencije o ljudskim pravima je razvijen i osjeća se kroz sudsku praksu Evropskog suda u Strasbourgu i nacionalnih sudova.

---

<sup>2</sup> *Les mutations de la justice. Comparaisons européennes*, Ph. Robert i A. Cottino (ed.), Harmattan, 2001.

16. Nezavisnost sudije je ključni princip i predstavlja pravo građana svake države, uključujući i sudije. Ona ima i institucionalni i individualni aspekt. Savremena demokratska država treba biti zasnovana na podjeli vlasti. Svaki pojedinačni sudija treba činiti sve što je u njegovoj moći da podrži nezavisnost pravosuđa kako na institucionalnom tako i na individualnom nivou. Razlozi za takvu nezavisnost su detaljno razmatrani u Mišljenju br. 1 (2001) CCJE, u paragrafima 10-13. Ona je, kako se tamo kaže, nerazdvojiv dio i preduslov nepristrasnosti sudije, koja je neophodna za kredibilitet pravosudnog sistema i povjerenje koje taj sistem treba ulijevati u demokratskom društvu.

17. Član 2. „Osnovnih principa nezavisnosti pravosuđa“ koje su pripremile Ujedinjene nacije 1985. godine, propisuje da „pravosuđe mora nepristrasno odlučiti o pitanjima koja su mu podnijeta na razmatranje, na osnovu činjenica i u skladu sa zakonom, bez bilo kakvih ograničenja, neprikladnih uticaja, nagovora, pritisaka, prijatnji ili miješanja, direktnog ili indirektnog, od bilo koje strane iz bilo kojeg razloga“. Prema članu 8, sudije se „uvijek moraju ponašati na način koji će očuvati ugled njihove funkcije i nepristrasnost i nezavisnost pravosuđa“

18. U svojoj preporuci br. R (94) 12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija (Princip I.2.d), Komitet ministara Vijeća Evrope navodi da „sudije trebaju uživati neograničenu slobodu pri nepristrasnom odlučivanju u predmetima, prema sopstvenoj savjesti i svojoj interpretaciji činjenica, kao i u skladu sa važećim zakonskim pravilima“.

19. Evropska povelja o zakonu o sudijama ukazuje da zakon o sudijama treba osigurati nepristrasnost koju cjelokupna javnost ima pravo da očekuje od sudova (paragraf 1.1). CCJE u potpunosti podržava ovu odredbu Povelje.

20. Evropski sud određuje nepristrasnost kako putem subjektivanog pristupa, uzimajući u obzir lična uvjerenja i interese određenog sudije u datom slučaju, tako i prema objektivnim mjerilima, odlučivanjem da li je sudija pružio dovoljne garancije da bi isključio bilo kakvu opravdanu sumnju u ovom smislu<sup>3</sup>.

21. Sudije trebaju postupati nepristrasno u svim okolnostima, i pobrinuti se da ne postoji opravdan razlog da građani sumnjaju na bilo kakvu pristrasnost. U tom smislu, nepristrasnost sudije treba biti očigledna, kako u vršenju sudijske funkcije, tako i u njegovim ili njenim ostalim aktivnostima.

---

<sup>3</sup> Vidjeti primjere predmet Piersack , presuda od 1. oktobra 1982. godine, predmet De Cubber, presuda od 26. oktobra 1984. godine, serija A 86, paragraf 24, predmet Demicoli, presuda od 27. avgusta 1991. godine, serija A 210, paragraf 40, predmeta Sainte-Marie, presuda od 16. decembra, serija A 253-A, paragraf 34.

#### **a. Nepristrasnost i ponašanje sudija u vršenju sudijskih funkcija**

22. Poštovanje i povjerenje koje pravosuđe uživa u javnosti predstavljaju garanciju efikasnosti pravosudnog sistema: razumljivo je da javnost ponašanje sudija u vršenju profesionalnih dužnosti smatra presudnim za kredibilitet sudova.

23. Sudije zato trebaju vršiti svoju dužnost bez bilo kakvog favorizovanja, izražavanja preduvjerenja ili pristrasnosti. Oni ne bi trebali svoje odluke donositi uzimajući u obzir bilo šta što ne spada u primjenu zakonskih propisa. Dok god se bave određenim predmetom, ili dok god to od njih može biti zatraženo, ne bi trebali svjesno iznositi bilo kakve komentare koji bi mogli s razlogom sugerisati određeni stepen prejudiciranja rješenja spora ili koji bi mogli uticati na pravičnost postupka. Oni trebaju posvetiti potrebnu pažnju svim osobama (npr. strankama, svjedocima, zastupnicima) ne praveći bilo kakvu razliku koja nije zakonski utemeljena ili koja je nespojiva sa adekvatnim vršenjem njihove funkcije. Oni se takođe trebaju pobrinuti da u vršenju njihove dužnosti njihova stručnost bude evidentna.

24. Sudije bi takođe trebale vršiti svoju funkciju poštujući princip jednakog tretmana strana u postupku, tako što će izbjegavati bili kakvu pristrasnost ili diskriminaciju, održavajući ravnotežu između strana i brinući se da svakoj od njih bude osigurano pravično suđenje.

25. Efikasnost pravosudnog sistema takođe zahtijeva od sudija visok stepen profesionalne svijesti. Oni trebaju osigurati održavanje visokog nivoa profesionalnih sposobnosti putem osnovne i dodatne edukacije, koja će im pružiti odgovarajuće kvalifikacije.

26. Sudije takođe moraju vršiti svoju funkciju marljivo i uz razumnu ažurnost. Za ovo je naravno neophodno da im prethodno budu osigurana odgovarajuća sredstva, oprema i pomoći. Pod uslovom da im je to osigurano, sudije trebaju imati na umu, kao i biti u stanju da ispune, svoju obavezu iz člana 6.1 Evropske konvencije o ljudskim pravima da donesu presudu u razumnom roku.

#### **b. Nepristrasnost sudija i njihovo ponašanje izvan okvira sudijske funkcije**

27. Sudije ne trebaju biti izolovane od društva u kojem žive, jer pravosudni sistem jedino može normalno funkcionisati ukoliko su sudije u dodiru sa realnošću. Štaviše, sudije kao građani uživaju osnovna prava i slobode garantovane, naročito Evropskom poveljom o ljudskim pravima (slobodu mišljenja, vjerske slobode itd.). Oni stoga, uopšteno govoreći, trebaju zadržati slobodu bavljenja aktivnostima po svom izboru koje su izvan profesionalnih okvira.

28. Međutim, takve aktivnosti mogu ugroziti njihovu nepristrasnost ili ponekad njihovu nezavisnost. Zato je potrebno uspostaviti razuman balans između stepena u kojem sudija učestvuje u društvenom životu i potrebe da u vršenju svojih dužnosti oni budu smatrani nezavisnim i nepristrasnim, kao i da zaista to budu. U ovoj posljednjoj analizi, mora se uvijek postaviti pitanje da li je, u određenom društvenom kontekstu i prema mišljenju razumnog, informisanog posmatrača, sudija uključen u aktivnost koja bi objektivno mogla ugroziti njenu ili njegovu nezavisnost ili nepristrasnost.

29. U svom privatnom životu sudije se trebaju ponašati na način koji zavrijeđuje poštovanje. Imajući u vidu kulturni diverzitet među državama članicama Vijeća Evrope i stalnu evoluciju moralnih vrijednosti, standardi koji se odnose na ponašanje sudija u njihovom privatnom životu ne mogu biti previše precizno propisani. CCJE podržava uspostavljanje jednog ili više tijela ili osoba u okviru pravosuđa koji bi imali konsultativnu i savjetodavnu ulogu i bili na raspolaganju sudijama kad god imaju neku nedoumicu o tome da li je određena aktivnost u privatnoj sferi u skladu sa njihovim sudijskim statusom. Prisustvo ovakvih tijela ili osoba bi moglo podstaći raspravu u okviru pravosuđa o sadržaju i značaju etičkih pravila. Dvije od niza mogućnosti bi mogle biti da ova tijela ili osobe budu imenovani pod okriljem Vrhovnog suda ili udruženja sudija. Oni bi u svakom slučaju trebali biti odvojeni i imati drugačije ciljeve od postojećih tijela odgovornih za izricanje disciplinskih mjera.

30. Učešće sudija u političkim aktivnostima uzrokuje nekoliko značajnih problema. Naravno, sudije su i dalje građani i treba im dozvoliti da ostvaruju politička prava koja uživaju svi građani. Međutim, u pogledu prava na pravično suđenje i legitimna očekivanja javnosti, sudije trebaju pokazati uzdržanost u ostvarivanju javne političke aktivnosti. Neke države su ovaj princip uvrstile u pravila o disciplinskoj odgovornosti i sankcionišu svako ponašanje koje je u suprotnosti sa obavezom sudije da pokaže uzdržanost. U tim državama se takođe izričito navodi da su sudijske dužnosti nespojive sa određenim političkim zaduženjima (npr. u nacionalnom parlamentu, Evropskom parlamentu ili lokalnoj vlasti), ponekad se čak zabranjuje da supružnici sudija obavljaju ove funkcije.

31. U opštijem smislu, neophodno je razmotriti učešće sudija u javnim raspravama političke prirode. U cilju očuvanja povjerenja javnosti u pravosudni sistem, sudije se ne trebaju izlagati političkim napadima koji nisu saglasni sa neutralnošću koju pravosuđe zahtijeva.

32. Čitajući odgovore na upitnike, čini se da je u nekim državama zauzet restriktivan stav u pogledu učešća sudija u politici.

33. U raspravama unutar CCJE ukazano je na potrebu uspostavljanja balansa između sudijske slobode mišljenja i izražavanja i zahtjeva neutralnosti. Stoga je neophodno da se sudije, iako njihovo članstvo u političkoj stranci ili učešće

u javnoj debati o značajnim društvenim problemima ne može biti zabranjeno, makar uzdržavaju od bilo kakve političke aktivnosti za koju postoji vjerovatnoća da će nanijeti štetu njihovoj nezavisnosti ili ugroziti percepciju njihove nepristrasnosti.

34. Međutim, sudijama treba biti dozvoljeno da učestvuju u određenim debatama koje se tiču nacionalne pravosudne politike. Treba im pružiti mogućnost da daju svoje mišljenje i uzmu aktivno učešće u pripremi zakonske regulative koja se tiče zakona o njima i, u širem smislu, funkcionisanja pravosudnog sistema. Ova tema takođe pokreće pitanje da li sudijama treba dozvoliti da budu članovi sindikata. U okviru slobode izražavanja i mišljenja, sudije mogu ostvarivati pravo na članstvo u sindikalnim organizacijama (sloboda udruživanja), iako mogu biti nametnuta ograničenja u pogledu njihovog prava na štrajk.

35. Radni angažman u nekoj drugoj oblasti nudi sudijama mogućnost da prošire svoje horizonte i daje im svijest o problemima u društvu koja nadopunjuju znanja stečena kroz vršenje njihovih profesionalnih dužnosti. S druge strane, to uključuje i neke rizike koji se ne mogu zanemariti: to može biti smatrano suprotnim principu podjele vlasti, a može i poljuljati mišljenje javnosti o nezavisnosti i nepristrasnosti sudija.

36. Pitanje učešća sudija u određenim aktivnostima vlade, poput angažmana u kabinetu ministra (*cabinet ministériel*), predstavlja naročit problem. Ne postoji ništa što bi spriječilo sudiju u obavljanju određene funkcije u nekom administrativnom tijelu ministarstva (naprimjer, u Odjeljenju za građansko ili krivično zakonodavstvo Ministarstva pravde); međutim, stvar je delikatnija kada je riječ o sudiji koji postaje dio osoblja kabineta ministra. Ministri imaju puno pravo da imenuju koga god požele da radi u njihovom kabinetu ali, kao bliski saradnici ministra, ovi službenici učestvuju u određenom stepenu u političkim aktivnostima ministra. U takvim okolnostima, prije nego što sudija stupi u službu u kabinetu ministra, najbolje bi bilo pribaviti mišljenje nezavisnog organa odgovornog za imenovanje sudija, tako da ovaj organ može da donese pravila ponašanja primjenjiva u svakom pojedinačnom slučaju.

### **c. Nepristrasnost i druge profesionalne aktivnosti sudija<sup>4</sup>**

37. Posebna priroda sudijskog posla i potreba očuvanja ugleda funkcije i zaštite sudija od svih vrsta pritisaka podrazumijevaju da se sudije trebaju ponašati tako da izbjegavaju konflikte interesa i zloupotrebu službenog položaja. Ovim se od sudija zahtijeva da se uzdrže od bilo koje profesionalne aktivnosti koja

---

<sup>4</sup> Za detaljnu analizu aktivnosti nespojivih sa sudijskom funkcijom, vidjeti Informaciju Jean-Pierre Atthenonta predstavljenu na seminaru o zakonu o sudijama u organizaciji Vijeća Evrope (Bukurešt, 19-21. mart 1997. godine) i Informaciju Pierre Cornua predstavljenu na seminaru o zakonu o sudijama u organizaciji Vijeća Evrope (Kišinjev, 18-19. septembar 1997. godine).

bi ih mogla odvratiti od njihovih sudijskih dužnosti i navesti ih da te dužnosti izvršavaju na pristrasan način. U nekim državama, aktivnosti nespojive sa sudijskom funkcijom su jasno definisane zakonom o sudijama i pripadnicima pravosuđa je zabranjeno da obavljaju bilo kakvu profesionalnu ili plaćenu aktivnost. Izuzeci su napravljeni kada je riječ o obrazovnim, istraživačkim, naučnim, književnim ili umjetničkim aktivnostima.

38. Različite zemlje su rješavale pitanja nespojivih aktivnosti na različite načine (kratak sažetak je dat u prilogu) i koristeći različite procedure, iako je u svakom slučaju opšti cilj bilo izbjeći stvaranje bilo kakve nepremostive barijere između sudija i društva.

39. CCJE smatra da pravila profesionalnog ponašanja trebaju zahtijevati od sudija da izbjegnu sve aktivnosti za koje postoji vjerovatnoća da će ugroziti ugled njihove funkcije, kao i da očuvaju povjerenje javnosti u pravosudni sistem minimizirajući rizik od konflikta interesa. U tom cilju, oni se trebaju uzdržavati od bilo koje profesionalne aktivnosti koja bi ograničila njihovu nezavisnost i ugrozila njihovu nepristrasnost. U ovom kontekstu, CCJE podržava odredbu Evropske povelje o zakonu o sudijama, prema kojoj sloboda sudija da obavljaju poslove izvan sudijske funkcije „ne smije biti ograničena osim ukoliko su takve vanredne aktivnosti nespojive sa povjerenjem u sudiju ili njegovom nepristrasnošću ili nezavisnošću, ili sa njegovom ili njenom obavezom da bude u stanju da pažljivo i u razumnom roku postupi u predmetu koji im je podnesen“ (paragraf 4.2). Evropska povelja takođe sudijama priznaje pravo na članstvo u profesionalnim organizacijama i pravo izražavanja (paragraf 1.7) kako bi se izbjegla „pretjerana krutost“ koja bi mogla podići barijere između društva i samih sudija (paragraf 4.3). Od presudnog je značaja, međutim, da sudije nastave posvećivati veći dio radnog vremena svojoj sudijskoj ulozi, uključujući i sa tim povezane aktivnosti, i da ne budu u iskušenju da preveliku pažnju posvete aktivnostima izvan okvira sudijske funkcije. Postoji, očigledno, povećani rizik od posvećivanja prevelike pažnje takvim aktivnostima, u slučajevima kada su one dozvoljene kao osnov za dobijanje nagrade. Jasna linija između onoga što je dozvoljeno i onoga što nije treba, međutim, da bude povučena u svakoj državi ponaosob. Ovdje se javlja još jedna uloga za tijelo ili osobu koji su preporučeni u paragrafu 29 iznad.

#### **d. Nepristrasnost i odnosi sudija sa medijima**

40. Postoji opšti trend u pravcu veće koncentracije medijske pažnje na poslove pravosuđa, posebno u krivično-pravnoj sferi i, naročito, u pojedinim zapadnoevropskim zemljama. Imajući u vidu veze koje mogu biti uspostavljene između sudija i medija, postoji opasnost da novinari mogu uticati na način ponašanja sudija. CCJE napominje, u tom smislu, da je u svom Mišljenju br. 1 (2001) naveo da, iako je sloboda štampe princip od prioritetne važnosti, sudski proces mora biti zaštićen od neprikladnog vanjskog uticaja. U skladu



s tim, sudije moraju pokazati oprez u svojim odnosima sa medijima i biti u stanju da očuvaju svoju nezavisnost i nepristrasnost, uzdržavajući se od svakog privatnog korištenja bilo kog odnosa sa novinarima i od bilo kakvog neopravdanog komentarisanja predmeta na kojima rade. Pravo javnosti da bude informisana je ipak osnovni princip koji proizilazi iz člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Ono implicira da sudija treba odgovoriti na legitimna očekivanja građana donošenjem jasno motivisanih odluka. Sudijama takođe treba dati slobodu da pripreme sažetak ili informaciju kojom se predstavlja opšti smisao ili objašnjava značaj koji njihova presuda ima za javnost. Osim toga, u zemljama u kojima su sudije uključene u krivičnu istragu, poželjno je da oni usklade neophodnu uzdržanost, kada je riječ o predmetima na kojima rade, sa pravom na informisanje. Tek pod takvim uslovima sudije mogu slobodno ispunjavati svoju ulogu, bez straha od medijskog pritiska. CCJE je sa interesovanjem primio saznanje o praksi u pojedinim državama koja se tiče dodjeljivanja komunikacionih dužnosti sudiji ili imenovanja portparola koji saraduje sa medijima u pitanjima od javnog interesa.

## **2°) Kako formulisati standarde ponašanja?**

41. Kontinentalna pravosudna tradicija čvrsto podržava ideju kodifikacije. Nekoliko zemalja je već ustanovilo kodekse ponašanja u javnom sektoru (policiji), u profesijama koje reguliše država (advokati, ljekari) i u privatnom sektoru (štampa). Etički kodeksi su nedavno takođe uvedeni za sudije, naročito u istočnoevropskim zemljama, slijedeći primjer Sjedinjenih Američkih Država.

42. Najstariji je italijanski „Etički kodeks“ usvojen 7. maja 1994. godine od strane italijanskog Udruženja sudija, strukovne pravosudne organizacije. Riječ „kodeks“ nije prikladna, jer se on sastoji od 14 članova koji se bave svim aspektima ponašanja sudija (uključujući i predsjednike sudova), a uključuje i državne tužioce<sup>5</sup>. Jasno je da kodeks ne sadrži disciplinska ili krivična pravila, već predstavlja samoregulatorni mehanizam koji je uvelo samo pravosuđe. Član 1. propisuje opšti princip: „U društvenom životu, sudija se mora ponašati dostojanstveno, na način koji je društveno prihvatljiv i voditi računa o javnom interesu. U okviru svojih dužnosti i u svakoj profesionalnoj aktivnosti on mora biti inspirisan vrijednostima lične neutralnosti, nezavisnosti i nepristrasnosti“.

43. Druge zemlje, poput Estonije, Litvanije, Ukrajine, Moldavije, Slovenije, Češke i Slovačke, imaju „kodeks ponašanja sudija“ ili „principe ponašanja“ koje usvajaju predstavnici skupština sudija i koji se razlikuju od disciplinskih pravila.

---

<sup>5</sup> On se bavi odnosima sa pojedincima, obavezom upotrebe stručnih znanja, korištenjem javnih sredstava, korištenjem službenih informacija, odnosima sa medijima, članstvom u udruženjima, imidžom nepristrasnosti i nezavisnosti, obavezom korektnog ophođenja prema saradnicima, ponašanjem predsjedavajućih sudija na dužnosti i van nje.



44. Kodeksi ponašanja imaju neke važne prednosti: prvo, oni pomažu sudijama da razriješe pitanja profesionalne etike, dajući im autonomiju u odlučivanju i garantujući njihovu nezavisnost od drugih organa vlasti. Drugo, oni obavještavaju javnost o standardima ponašanja koje ona ima pravo da očekuje od sudija. Treće, oni doprinose u davanju garancija javnosti da se presude donose na nezavisan i nepristrasan način.

45. Međutim, CCJE naglašava da nezavisnost i nepristrasnost ne mogu biti zaštićeni isključivo principima ponašanja i da brojna zakonska i proceduralna pravila takođe trebaju odigrati svoju ulogu. Standardi profesionalnog ponašanja se razlikuju od zakonskih i disciplinskih pravila. Oni izražavaju sposobnost sudijske profesije da svoju funkciju posmatra kroz prizmu vrijednosti koje, kao protuteža ovlaštenjima koja su joj data, odgovaraju očekivanju javnosti. Ovo su samoregulatorni standardni koji sadrže priznanje da primjena prava nije mehanička aktivnost. Oni sadrže stvarnu diskrecionu moć i stavljaju sudije u položaj odgovornosti prema sebi i prema građanima.

46. Kodeksi profesionalnog ponašanja takođe stvaraju i niz problema. Naprimjer, oni mogu odati utisak da su u njima sadržana sva pravila i da sve što njima nije zabranjeno mora biti dozvoljeno. Oni obično pretjerano pojednostavljuju situacije i, na koncu, stvaraju utisak da su standardi ponašanja fiksirani za određeni vremenski period, dok oni zapravo stalno evoluiraju. CCJE predlaže da je umjesto kodeksa poželjno pripremiti i govoriti o „izjavi o standardima profesionalnog ponašanja“.

47. CCJE smatra da pripremu takvih izjava treba podstaći u svakoj zemlji, iako one nisu jedini način za popularizovanje pravila profesionalnog ponašanja, jer:

- odgovarajuća osnovna i dodatna edukacija treba igrati ulogu u pripremi i popularizaciji pravila profesionalnog ponašanja<sup>6</sup>;
- u državama u kojima postoje pravosudni inspektorati, na osnovu posmatranja ponašanja sudija, mogu doprinijeti razvoju etičkog razmišljanja; njihovi stavovi mogu biti objavljeni u njihovim godišnjim izvještajima;
- svojom odlukom, nezavisno tijelo opisano u Evropskoj povelji o zakonu o sudijama, ukoliko učestvuje u disciplinskom postupku, navodi dužnosti i obaveze sudija; ako bi ove odluke bile objavljene u odgovarajućem obliku, mogla bi se efikasnije podići svijest o vrijednostima na kojima one počivaju;

---

<sup>6</sup> U svom skraćenom izvještaju, predstavljenom nakon prvog sastanka Lisabonske mreže, Daniel Ludet je naglasio da edukacija treba osigurati vezu i pospiješiti diskusiju o profesionalnoj sudijskoj praksi i etičkim principima na kojima je zasnovana (vidjeti Obuka sudija i tužilaca o stvarima koje se tiču njihovih profesionalnih dužnosti i etike. Prvi sastanak članova mreže za razmjenu informacija o edukaciji sudija i tužilaca, izdavač Vijeće Evrope).

- mogle bi se formirati grupe na visokom nivou, sastavljene od predstavnika različitih interesa vezanih za sistem pravosuđa, koje bi razmatrale etička pitanja i objavljuvale svoje zaključke;
- profesionalna udruženja bi trebala djelovati kao forumi za diskusiju o sudijskim odgovornostima i deontologiji; ona bi trebala da u sudijskim krugovima široko popularizuju pravila ponašanja.

48. CCJE želi naglasiti da, u cilju pružanja neophodne zaštite sudijskoj nezavisnosti, svaka izjava o standardima profesionalnog ponašanja treba biti zasnovana na dva osnovna principa:

- I) prvo, treba se baviti osnovnim principima profesionalnog ponašanja. Treba prihvatiti objektivnu nemogućnost izrade kompletnih spiskova prethodno određenih aktivnosti kojima se sudije ne smiju baviti; izneseni principi trebaju služiti kao samoregulatorni instrumenti za sudije, tj. opšta pravila kojima se vode u svojim aktivnostima. Dalje, iako postoji i preklapanje i interakcija, principi ponašanja trebaju ostati nezavisni od disciplinskih pravila koja se primjenjuju na sudije u smislu da nepoštivanje jednog od takvih principa ne treba samo po sebi da predstavlja disciplinski prestup ili građanski ili krivični prekršaj;
- II) drugo, principe profesionalnog ponašanja trebaju izraditi same sudije. Oni trebaju biti samoregulatorni instrumenti uvedeni od strane samog pravosuđa, omogućavajući pravosudnom organu da dobije legitimitet djelovanjem u okviru opšte prihvaćenih etičkih standarda. Treba organizovati široke konsultacije, možda i pod okriljem osobe i organa spomenutih u paragrafu 29, koji bi takođe mogli biti nadležni za pojašnjavanje i interpretaciju izjave o standardima profesionalnog ponašanja.

### **3°) *Zaključak o standardima ponašanja***

49. CCJE stoji na stanovištu da:

- I) sudije se u svojim aktivnostima trebaju rukovoditi principima profesionalnog ponašanja,
- II) ti principi trebaju sudijama dati smjernice o tome kako da postupaju, omogućavajući im time da prevaziđu teškoće sa kojima se susreću u pogledu svoje nezavisnosti i nepristrasnosti,
- III) navedene principe trebaju pripremiti same sudije i oni trebaju biti potpuno odvojeni od sistema disciplinske odgovornosti sudija,
- IV) poželjno je u svakoj zemlji ustanoviti jedno ili više tijela ili osoba u okviru pravosudnog sistema koji bi davali savjete sudijama koji se suoče sa problemom vezanim za profesionalnu etiku ili kompatibilnost aktivnosti koje su izvan sudijske funkcije sa njihovim statusom.

50. Što se tiče pravila ponašanja svakog sudije, CCJE smatra da:
- I) svaki pojedinačni sudija treba učiniti sve da očuva sudijsku nezavisnost kako na institucionalnom tako i na ličnom nivou,
  - II) sudije se trebaju ponašati sa integritetom kako u kancelariji tako i svojim privatnim životima,
  - III) oni uvijek trebaju primjenjivati pristup koji i jeste i izgleda nepristrasan,
  - IV) oni trebaju ispunjavati svoje dužnosti bez favorizovanja i bez stvarne ili vidljive predrasude ili pristrasnosti,
  - V) njihove odluke trebaju biti donesene uzimajući u obzir sva pitanja relevantna za primjenu odgovarajućih zakonskih pravila, zanemarujući sva nerelevantna pitanja,
  - VI) oni trebaju posvetiti potrebnu pažnju svim osobama koje učestvuju u sudskom postupku ili kojih se taj postupak tiče,
  - VII) oni trebaju ispunjavati svoje dužnosti poštujući princip jednakog tretmana strana u postupku, izbjegavajući svaku nepristrasnost i diskriminaciju, održavajući ravnotežu među stranama i osiguravajući da svakoj od njih bude omogućeno pravično suđenje,
  - VIII) oni trebaju pokazati oprez u svojim odnosima sa medijima i očuvati svoju nezavisnost i nepristrasnost, uzdržavajući se od svakog privatnog korištenja bilo kog odnosa sa novinarima i od bilo kojeg neopravdanog komentarisanja predmeta na kojima rade,
  - IX) oni trebaju osigurati održanje visokog nivoa profesionalne stručnosti,
  - X) oni trebaju imati visok stepen profesionalne svijesti i biti obavezni da marljivo rade na ispunjavanju zahtjeva da donesu svoje presude u razumnom roku,
  - XI) oni trebaju posvetiti većinu radnog vremena svojim sudijskim funkcijama, uključujući i sa tim povezane aktivnosti,
  - XII) oni se trebaju suzdržati od bilo kakve političke aktivnosti koja može ugroziti njihovu nezavisnost i nanijeti štetu njihovoj reputaciji nepristrasnosti.

## **B. KRIVIČNA, GRAĐANSKA I DISCIPLINSKA ODGOVORNOST SUDIJA**

### **4°) *Kakvoj krivičnoj, građanskoj i disciplinskoj odgovornosti trebaju podlijevati sudije?***

51. Direktna posljedica ovlaštenja i povjerenja koje društvo daje sudijama je ta da trebaju postojati načini da se sudije pozovu na odgovornost, pa čak i opozovu sa funkcije, u slučajevima nedoličnog ponašanja tolikih razmjera da opravdava takvu mjeru. Potreba za oprezom u priznavanju svake takve

odgovornosti prizilazi iz potrebe očuvanja sudijske nezavisnosti i slobode od neprimjerenog pritiska. Imajući ovo u vidu, CCJE pojedinačno razmatra teme krivične, građanske i disciplinske odgovornosti. U praksi je najvažnija upravo potencijalna disciplinska odgovornost sudija.

#### **a. Krivična odgovornost**

52. Sudije koje u obavljanju svojih funkcija izvrše nešto što bi pod bilo kojim okolnostima bilo smatrano krivičnim dijelom (npr. prime mito) ne mogu se pozvati na imunitet u redovnom krivičnom procesu. Odgovori na upitnik pokazuju da u nekim zemljama čak i dobronamjeren sudijski propust predstavlja krivično djelo. Stoga, švedske i austrijske sudije (koje su poistovječene sa ostalim javnim funkcionerima) mogu biti kažnjene (npr. novčanom kaznom) u nekim slučajevima grubog nemara (npr. koji se tiče pritvaranja i držanja neke osobe u pritvoru previše dugo).

53. Ipak, iako se vidi da trenutna praksa ne isključuje u potpunosti krivičnu odgovornost sudija za nenamjerne propuste u obavljanju svojih funkcija, CCJE ne smatra da je uvođenje takve odgovornosti opšte prihvaćeno, niti da predstavlja praksu koju treba ohrabriti. Sudija ne treba raditi pod prijetnjom novčane kazne, a još manje zatvora, čije prisustvo može, ma kako podsvjesno, uticati na njegovu presudu.

54. Uznemirujuće pokretanje krivičnog postupka protiv sudije prema kome strana u sporu osjeća animozitet postalo je čest primjer u nekim evropskim zemljama. CCJE smatra da u zemljama gdje krivična istraga ili postupak mogu biti pokrenuti na zahtjev privatnog lica, trebaju postojati mehanizmi za sprečavanje ili zaustavljanje takve istrage ili postupka protiv sudije u vezi sa navodima koji se tiču vršenja njegove ili njene funkcije, pod uslovom da ne postoje odgovarajući dokazi za tvrdnju da postoji bilo kakva krivična odgovornost tog sudije.

#### **b. Građanska odgovornost**

55. Argumenti slični onima navedenim u paragrafu 53 važe i za nametanje građanske odgovornosti sudijama lično zbog rezultata njihovih pogrešnih odluka ili drugih propusta (npr. pretjerano odlaganje). Opšti je princip da sudije lično trebaju uživati apsolutnu slobodu od odgovornosti u pogledu optužbi upućenih direktno protiv njih, a u vezi obavljanja njihovih funkcija u dobroj namjeri. Sudske greške, bilo u pogledu nadležnosti ili procedure, u utvrđivanju ili primjeni prava ili u procjeni dokaza, trebaju biti rješavane putem žalbe; drugi sudijski propusti koji ne mogu biti ispravljani na ovaj način (uključujući npr. pretjerano odlaganje) bi, u najtežem slučaju, trebali rezultirati tužbenim zahtjevom nezadovoljne strane protiv države. Činjenica da država, u određenim okolnostima, može biti odgovorna prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima da nadoknadi štetu strani u postupku je posebno pitanje kojim se ovo mišljenje direktno ne bavi.

56. Postoje, međutim, evropske zemlje u kojima sudije imaju građansku odgovornost za naročito pogrešne odluke ili druge grube propuste<sup>7</sup>, nakon što je utvrđeno da nezadovoljna strana ima pravo na naknadu štete od strane države. Tako, naprimjer, u Češkoj država može biti odgovorna za štetu izazvanu nezakonitom sudijskom odlukom ili nepravilnim sudijskim postupkom, ali od sudije može zahtijevati nadoknadu sredstava ako je, i nakon što je, u krivičnom ili disciplinskom postupku utvrđeno kršenje dužnosti od strane sudije. U Italiji, država može, pod određenim uslovima, zahtijevati naknadu štete od sudije koji joj je nametnuo odgovornost bilo svjesnom prevarnom radnjom ili „grubom nepažnjom“, što u ovom posljednjem slučaju podliježe potencijalnom ograničenju odgovornosti.

57. Evropska povelja o zakonu o sudijama, u paragrafu 5.2, razmatra mogućnost pokretanja postupka za nadoknadu sredstava u ovom smislu – predviđajući zaštitu u vidu prethodne saglasnosti koja treba biti dobijena od nezavisnog tijela u kome su sudije značajno zastupljene, poput onog preporučenog u paragrafu 43 Mišljenja CCJE br. 1 (2001). U paragrafu 5.2 komentara Povelje naglašava se potreba ograničenja građanske odgovornosti sudija na (a) nadoknadu štete državi za (b) „grubu i neopravdanu nepažnju“ putem (c) pravnog postupka (d) koji zahtijeva prethodnu saglasnost takvog nezavisnog tijela. CCJE podržava ove stavove, i ide dalje od toga. Često je veoma teško primijeniti koncept kakav je „gruba i neopravdana nepažnja“. Ako postoji bilo kakva mogućnost za zahtjev za nadoknadu sredstava od strane države, sudija će zasigurno postati veoma zabrinut u fazi kada tužbeni zahtjev bude podnesen protiv države. CCJE zaključuje da nije prikladno da sudija bude izložen, u pogledu navodnog postupka u vršenju sudijske funkcije, bilo kakvoj ličnoj odgovornosti, čak i u vidu naknade štete državi, osim u slučaju namjernog prekršaja.

### c. Disciplinska odgovornost

58. Svi pravni sistemi trebaju imati neki oblik sistema disciplinske odgovornosti, iako je očigledno iz odgovora koje su države članice dale na upitnike da se ova potreba u nekim državama direktnije osjeća nego u drugim. U ovom smislu postoji osnovna razlika između zemalja precedentnog prava, sa manjim brojem pripadnika pravosuđa imenovanih iz redova iskusnih praktičara, i zemalja kontinentalne pravne tradicije sa brojnijim i u prosjeku mlađim profesionalnim sudijama.

59. Nameću se sljedeća pitanja:

- I) Kakvo ponašanje treba sudiju izložiti disciplinskom postupku?
- II) Ko i na koji način treba pokrenuti takav postupak?

---

<sup>7</sup> To što je zemlja proglašena odgovornom za pretjerano odlaganje, samo po sebi, ni u kom slučaju ne znači da je bilo koji sudija pogriješio. CCJE ponavlja ono što je naveo u paragrafu 27 iznad.

III) Ko i na koji način treba donijeti odluku u tom postupku?

IV) Kakve sankcije trebaju biti predviđene za povredu dužnosti utvrđenu u disciplinskom postupku?

60. Kada je riječ o pitanju (i), prvo što CCJE identifikuje (ponavljajući u suštini argument iznesen ranije u ovom mišljenju) je to da nije ispravno dovoditi u vezu povrede dobrih profesionalnih standarda sa povredom dužnosti koja potencijalno povlači disciplinske sankcije. Profesionalni standardi, koji su bili razmatrani u prvom dijelu ovog mišljenja, predstavljaju najbolju praksu, koju sve sudije trebaju nastojati usvojiti i kojoj sve sudije trebaju težiti. Poistovjećivati ih sa povredom dužnosti koja opravdava disciplinski postupak bi obeshrabrilo budući razvoj takvih standarda i predstavljalo nerazumijevanje njihove svrhe. Da bi opravdala pokretanje disciplinskog postupka, povreda dužnosti mora biti ozbiljna i flagrantna, na način koji ne može biti zasnovan isključivo na činjenici da je došlo do nepoštivanja profesionalnih standarda propisanih u smjernicama poput onih spomenutih u prvom dijelu ovog mišljenja.<sup>8</sup>

61. Ovo ne znači da povrede profesionalnih standarda spomenute u ovom mišljenju nisu od velike važnosti, u slučajevima kada se navodi da je došlo do povreda dužnosti koja opravdava i zahtijeva disciplinsku kaznu. U nekim od odgovora na upitnike ovo je eksplicitno prepoznato: naprimjer, kaže se da profesionalni standardi imaju „određeni autoritet“ u disciplinskim postupcima u Litvaniji i da predstavljaju način „pružanja pomoći sudiji koji odlučuje u disciplinskom postupku putem rasvjetljavanja odredbi zakona o sudijama“ u Estoniji. Oni se takođe koriste u disciplinskom postupku u Moldaviji. (S druge strane, u odgovorima iz Ukrajine i Slovačke negira se bilo kakva veza između ove dvije stvari).

62. U nekim zemljama, uspostavljeni su posebni sistemi u pokušaju regulisanja i provođenja profesionalnih standarda. U Sloveniji, nepoštivanje ovih standarda može dovesti do sankcije u postupku pred „Sudom časti“ u okviru Udruženja sudija, a ne pred pravosudnim disciplinskim tijelom. U Češkoj, u naročito ozbiljnim slučajevima nepoštivanja pravila profesionalnog ponašanja, sudija može biti isključen iz „Sudijske unije“, koja je uspostavila ove principe.

63. Drugi argument koji CCJE prepoznaje je taj da je na svakoj državi da zakonom precizira koja vrsta ponašanja može povlačiti disciplinsku mjeru. CCJE napominje da su neke zemlje pokušale detaljno precizirati sve oblike ponašanja koji mogu predstavljati osnov za disciplinski postupak koji dovodi do nekog

---

<sup>8</sup> To su bili razlozi zbog kojih je Radna grupa CCJE, u toku i nakon sastanka sa komesarom Ujedinjenih nacija za ljudska prava od 18. juna 2002. godine, unijela rezervu u svoje inače suštinski pozitivno mišljenje o Bengalorskom kodeksu u njegovom trenutnom nacrtu, ne slažući se da postoji direktna veza koja se tamo navodi između navedenih principa ponašanja i pitanja žalbi i discipline (vidjeti paragraf 2 (III) Dodatka V, dokument CCJE-GT (2002) 7); vidjeti komentare CCJE-GT br. 1 (2002) na Bengalorski nacrt.)



oblika kaznene mjere. Tako turski Zakon o sudijama i tužiocima propisuje gradaciju prekršaja (uključujući naprimjer nedolazak na posao bez opravdanja u različitom vremenskom trajanju) i odgovarajuću gradaciju kaznenih mjera, počevši od opomene, preko prekora [tj. ukora], različitih posljedica na unapređenje i premještanja na drugu dužnost, do otpuštanja kao krajnje mjere. Slično tome, slovenački zakon iz 2002. godine nastoji primijeniti opšti princip *nulla poena sine lege* navodeći 27 kategorija disciplinskog prekršaja. Međutim, lako je primijetiti da svi takvi pokušaji, na kraju, pribjegnu opštim „sveobuhvatnim“ formulacijama koje pokreću pitanje procjene i stepena krivice. CCJE sa svoje strane ne smatra da je na evropskom nivou neophodno (bilo zbog principa *nulla poena sine lege* ili po bilo kojoj drugoj osnovi) ili čak moguće odrediti na precizan ili detaljan način prirodu svih povreda dužnosti koje bi mogle dovesti do disciplinskog postupka i kaznenih mjera. Suština disciplinskih mjera leži u ponašanju koje je fundamentalno suprotno onom koji se može očekivati od praktičara koji se našao u situaciji osobe koja je navodno odgovorna za povredu dužnosti.

64. Na prvi pogled, može se pomisliti da Princip VI.2 Preporuke br. R(94) 12 sugerise da precizne osnove za disciplinski postupak trebaju uvijek biti „definisane“ unaprijed „na jasan način zakonom“. CCJE u potpunosti prihvata da precizni razlozi moraju biti navedeni za svaku disciplinsku mjeru, u trenutku i nakon što je ona predložena ili donesena. Međutim, kao što je već rečeno, on ne može smatrati obaveznim ili čak mogućim pokušaj da se na evropskom nivou unaprijed definišu svi takvi potencijalni razlozi na drugi način osim putem uopštenih formulacija koje su trenutno prihvaćene u većini evropskih zemalja. U tom smislu, CCJE zaključuje da na evropskom nivou nije moguće težiti cilju koji je naveden u paragrafu 60 c) njegovog Mišljenja br. 1 (2001).

65. Čini se, međutim, da je poželjno dodatno definisanje detaljnih razloga za disciplinske mjere u zakonima država članica, kao što je predloženo Preporukom br. R (94) 12. Trenutno su osnove za disciplinske mjere obično izražene na veoma uopšten način.

66. CCJE dalje razmatra pitanje (ii): ko i na koji način treba pokrenuti disciplinski postupak? U nekim zemljama disciplinske postupke pokreće Ministarstvo pravde, u drugima su pokretani od strane, ili u saradnji sa određenim sudijama ili vijećima sudija ili tužilaca, poput Prvog predsjednika Apelacionog suda Francuske ili opšteg javnog tužioca u Italiji. U Engleskoj, pokretač je lord kancelar, ali je on pristao da samo pokreće disciplinski postupak u saradnji sa lordom glavnim sudijom (*Lord Chief Justice*).

67. Važno je pitanje da li i kakve korake trebaju preduzeti osobe kojima je navodno nanesena šteta zbog profesionalne sudijske greške. Ove osobe moraju imati pravo da podnesu žalbu osobi ili tijelu koji su odgovorni za pokretanje disciplinskog postupka. Ali oni lično ne mogu imati pravo da pokreću disciplinski

postupak ili insistiraju na njemu. Mora postojati filter, ili bi se u protivnom sudije često suočavale sa disciplinskim postupcima, koji bi bili pokrenuti na insistiranje razočaranih strana u sporu.

68. CCJE smatra da je potrebna veća formalizacija procedura koje vode do pokretanja disciplinskog postupka. On predlaže da zemlje predvide uvođenje posebnog tijela ili osobe u svakoj zemlji koji će biti odgovorni za prijem žalbi, uzimanje zvanične izjave predmetnih sudija o tim žalbama i odlučivanje o njima u svjetlu toga da postoji dovoljno dokaza protiv sudije za pokretanje disciplinskog postupka, u kom slučaju prosljeđuje predmet disciplinskom tijelu.

69. Pitanje (iii) je sljedeće: ko i na koji način treba donijeti odluku u disciplinskom postupku? Čitav jedan odjeljak u Osnovnim principima Ujedinjenih nacija posvećen je disciplini, suspenziji i opozivu. Član 17. sudijama priznaje „pravo na pošteno suđenje“. Prema članu 19. „u svim disciplinskim (...) postupcima odluka mora biti donesena u skladu sa utvrđenim standardima ponašanja sudija“. Na koncu, član 20. propisuje princip da „odluka u disciplinskom postupku, postupku suspenzije i opoziva treba da podliježe nezavisnoj reviziji“. Na evropskom nivou, smjernice daje Princip VI Preporuke br. R (94) 12, koji preporučuje da se disciplinskim mjerama treba baviti „posebno stručno tijelo koje za zadatak ima primjenu bilo kojih disciplinskih sankcija i mjera koje nisu predmet razmatranja suda i čije odluke moraju biti kontrolisane od strane više sudske instance, ili koje je i samo viša sudska instanca“, a da sudijama u ovom smislu budu osigurane, najmanje, zaštitne mjere ekvivalentne mjerama koje pruža član 6.1 Konvencije o ljudskim pravima. Dalje, CCJE u ovom kontekstu naglašava da disciplinske mjere uključuju sve mjere koje negativno utiču na status ili karijeru sudije, uključujući premještanje iz suda, gubljenje prava na napredovanje ili novčanu nadoknadu.

70. Odgovori na upitnike pokazuju da, u nekim zemljama, disciplinu osiguravaju sudovi specijalizovani za ovu vrstu predmeta: disciplinski komitet Vrhovnog suda (Estonija, Slovenija – u kome su zastupljeni svi nivoi). U Ukrajini, postoji komitet koga čine sudije istog nivoa nadležnosti kao i predmetni sudija. U Slovačkoj, trenutno postoje komiteti na dva nivoa, prvi čine tri sudije, a drugi pet sudija Vrhovnog suda. U Litvaniji, postoji komitet sudija sa članovima iz različitih nivoa opšte jurisdikcije i administrativnih sudova. U nekim zemljama, presudu donosi Sudsko vijeće, koje zasijeda u svojstvu disciplinskog suda (Moldavija, Francuska, Portugal).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> U Engleskoj, lord kancelar je nadležan za pokretanje i odlučivanje u disciplinskim postupcima. Sporazumom je odlučeno da disciplinski postupak bude pokrenut jedino uz saglasnost lorda glavnog sudije, nakon čega je (osim ako se sudija o kome je riječ odrekne ovog prava) drugi sudija odgovarajućeg ranga, imenovan od strane lorda glavnog sudije, zadužen da ispita činjenice i podnese izvještaj sa preporukama. Ako se lord glavni sudija složi, lord kancelar onda može uputiti stvar Parlamentu na razmatranje (u slučaju sudije višeg ranga) ili smijeniti sudiju nižeg ranga sa dužnosti, ili preduzeti ili naložiti drugu disciplinsku mjeru.

71. CCJE je već iznio mišljenje da odluku u disciplinskom postupku protiv bilo kojeg sudije treba donijeti nezavisno tijelo (ili „tribunal“) provodeći procedure koje garantuju puno pravo na odbranu – vidjeti paragraf 60 Mišljenja CCJE br. 1 (2001) o standardima koji se tiču nezavisnosti pravosuđa i nesmjernivosti sudija. On takođe smatra da organ odgovoran za imenovanje takvog tribunala može i treba biti nezavisan organ (u kome će značajno biti zastupljene sudije demokratski izabrane od strane drugih sudija) koji bi, kako CCJE zagovara u paragrafu 46 svog prvog Mišljenja, obično trebao biti odgovoran za imenovanje sudija. To ni u kom slučaju ne isključuje članstvo u disciplinskom tribunalu osoba koje nisu sudije (što sprječava rizik od korporatizma), uvijek pod uslovom da te osobe nisu pripadnici zakonodavne vlasti, vlade ili administracije.

72. U nekim zemljama, prvostepeni disciplinski organ je najviša sudska instanca (Vrhovni sud). CCJE smatra da procedura koja se tiče disciplinskog postupka u svakoj zemlji treba dozvoliti da žalba na odluku prvostepenog disciplinskog organa (bilo da je riječ o administrativnom tijelu, tribunalu ili sudu) bude podnesena sudu.

73. Posljednje pitanje (iv) glasi: kakve sankcije trebaju biti predviđene za povredu dužnosti utvrđenu u disciplinskom postupku? Odgovori na upitnik otkrivaju značajne razlike, koje bez sumnje reflektuju različite pravne sisteme i potrebe. U sistemima precedentnog prava sa malim, homogenim pravosuđem sačinjenim od starijih i iskusnih stručnjaka, jedina formalna sankcija koja se očigledno smatra potrebnom (a čak i onda jedino malo vjerovatna kao rezervna mogućnost) je drastična mjera opoziva, ali se neformalna upozorenja i kontakti mogu pokazati veoma efikasnim. U drugim zemljama, sa obimnijim, mnogo raznovrsnijim i u nekim slučajevima manje iskusnim pravosuđem, smatra se prikladnom gradacija formalno definisanih sankcija, koje ponekad uključuju i novčane kazne.

74. Evropska povelja o zakonu o sudijama (član 5.1) propisuje da „stepen sankcija koje mogu biti nametnute je predviđen zakonom i mora ispunjavati uslove principa proporcionalnosti“. Neki primjeri mogućih sankcija navedeni su u Preporuci br. R (94) 12 (Princip VI.1). CCJE podržava potrebu da svaka država u svojoj jurisdikciji identifikuje sankcije dozvoljene u njenom disciplinskom sistemu, i da te sankcije budu, i u principijelnom i praktičnom smislu, prikladne. Ipak, to ne podrazumijeva da bilo kakva konačna lista može ili treba biti sačinjena na evropskom nivou.

##### **5°) Zaključci o odgovornosti**

75. Kada je riječ o krivičnoj odgovornosti, CCJE smatra sljedeće:

- I) sudije bi trebale imati krivičnu odgovornost u opštem pravu za djela učinjena izvan svoje sudijske funkcije;

- II) krivična odgovornost ne bi trebala biti nametnuta sudijama za nenamjerne propuste u vršenju svoje funkcije.

76. Što se tiče građanske odgovornosti, CCJE smatra da, imajući u vidu princip nezavisnosti:

- I) pravni lijek za sudijske greške (bilo da su učinjene u pogledu nadležnosti, materijalnog ili procesnog prava) treba biti sadržan u odgovarajućem sistemu žalbi (bilo sa ili bez dozvole suda);
- II) pravni lijekovi za druge propuste u sudskom postupku (uključujući na primjer pretjerano odlaganje) mogu biti iskorišteni jedino protiv države;
- III) nije prikladno da sudija podliježe, u pogledu navodnog postupka u vršenju sudijske funkcije, bilo kakvoj ličnoj odgovornosti, čak i u vidu naknade štete državi, osim u slučaju namjernog prekršaja.

77. Kada je riječ o disciplinskoj odgovornosti, CCJE smatra da:

- I) u svakoj zemlji zakon ili osnovna povelja koja se odnosi na sudije trebaju definisati, na konkretan način koliko je to moguće, propuste koji povlače disciplinske mjere, kao i procedure koje treba slijediti;
- II) što se tiče pokretanja disciplinskog postupka, zemlje trebaju predvidjeti uvođenje konkretnih tijela ili osoba za prijem žalbi i zvaničnih pritužbi na sudije i koji će u tom svjetlu razmatrati da li postoje dovoljni dokazi protiv sudija za pokretanje takvog postupka;
- III) sve pokrenute disciplinske postupke treba rješavati nezavisno tijelo ili tribunal, slijedeći proceduru koja će garantovati puno pravo na odbranu;
- IV) u slučajevima kada takvo tijelo ili tribunal nisu sami po sebi sudski organ, njihovi članovi trebaju biti imenovani od strane nezavisnog tijela (u kome su značajno zastupljene sudije demokratski izabrane od strane drugih sudija) čije osnivanje CCJE zastupa u paragrafu 46 Mišljenja br. 1 (2001);
- V) procedura koja se tiče disciplinskog postupka u svakoj zemlji treba dozvoliti da žalba na odluku prvostepenog disciplinskog organa (bilo da je riječ o administrativnom tijelu, tribunalu ili sudu) bude podnesena sudu;
- VI) sankcije koje stoje na raspolaganju takvom tijelu u slučaju dokazane povrede dužnosti trebaju biti definisane, na konkretan način koliko je to moguće, zakonom ili osnovnom poveljom i trebaju biti primijenjene na odgovarajući način.

## **KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)**

**Mišljenje  
CCJE  
br. 4 (2003)**

### **ODGOVARAJUĆA INICIJALNA I KONTINUIRANA OBUKA ZA SUDIJE NA NACIONALNOM I EVROPSKOM NIVOU**

#### **UVOD**

1. U vrijeme kada smo svjedoci da se sve veća pažnja poklanja ulozi sudstva koje se smatra krajnjim garantom demokratskog funkcionisanja institucija na nacionalnom, evropskom i međunarodnom nivou, pitanje obuke budućih sudija prije nego što zauzmu svoje sudijske funkcije, kao i naknadne obuke na radnom mjestu, jeste od posebnog značaja (vidjeti Mišljenje CCJE No. 1 (2001), paragraf 10-13 i Mišljenje No. 3 (2002), paragraf 25 i 50 ix).
2. Nezavisnost sudstva podrazumijeva određena prava koja se dodjeljuju sudijama na svim nivoima i u svim jurisdikcijama, ali takođe nameće i određene etičke obaveze. Kada je u pitanju ovo drugo, tu je i dužnost obavljanja sudijskog posla profesionalno i s dužnom pažnjom, što znači da sudije trebaju posjedovati posebnu stručnost, onu koja se stiče, održava i unapređuje putem obuke koja je njihova kako dužnost tako i pravo.
3. Bitno je da sudije, odabrane nakon što su prošle sve propisane studije prava, dobiju jednu temeljnu, detaljnu, raznorodnu obuku kako bi bili spremni i u stanju obavljati svoje poslove na zadovoljavajući način.
4. Takva obuka takođe predstavlja i garanciju njihove samostalnosti i nepristrasnosti, u skladu sa uslovima Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

5. I, kao posljednje, obuka je preduslov da sudstvo bude poštovano i cijenjeno, i vrijedno takvog poštovanja. Povjerenje koje građani polažu u pravosudni sistem bit će još jače ukoliko sudije budu raspolagale temeljnim i sveobuhvatnim znanjem koje prelazi granice oblasti prava i obuhvata sva značajna područja od društvenog značaja, kao i da posjeduju sposobnosti neophodne za rad u sudnicama i lične sposobnosti i razumijevanje koje im treba omogućiti da vode predmete i bave se svim stranama u takvim predmetima na pravi i dovoljno senzibilan način. Obuka je, da rezimiramo, od suštinskog značaja za objektivno, nepristrasno i kompetentno obavljanje sudijskih funkcija, kao i za zaštitu sudija od neprimjerenih utjecaja.

6. Postoje velike i brojne razlike među evropskim zemljama u odnosu na prvu, inicijalnu i kasniju obuku, tokom obavljanja sudijskog posla. Te razlike mogu djelimično proizilaziti iz specifičnosti raznih pravosudnih sistema, ali u određenom pogledu one ne moraju biti neizbježne ili neophodne. Neke od zemalja nude dugotrajniju i zvaničnu obuku u za to specijaliziranim institucijama, nakon čega slijedi daljnja intenzivna obuka. Druge zemlje opet osiguravaju neku vrstu pripravnicičke obuke pod nadzorom iskusnog sudije koji je tu da prenese svoje znanje i pruži stručne savjete na osnovu konkretnih primjera, ukazujući na to koji pristup odabrati i izbjegavajući bilo kakvu vrstu didaktizma. Zemlje čiji je zakonodavni sistem zasnovan na opštem pravu (*common law*) značajno se opredjeljuju za dugotrajno stručno sticanje iskustva, obično advokatskog. Između tih mogućnosti, postoji čitav niz zemalja u kojima je obuka, u različitim omjerima, organizovana i obavezna.

7. Bez obzira na različitosti nacionalnih institucionalnih sistema i probleme koji se javljaju u određenim zemljama, na obuku treba gledati kao nešto što je od suštinske važnosti u smislu neophodnosti unapređenja ne samo znanja i vještina onih koji se nalaze u javnoj sudijskoj službi već i za samo funkcionisanje takve službe.

8. Značaj obuke sudija se prepoznaje u međunarodnim instrumentima kao što su Osnovni principi UN o nezavisnosti sudstva, usvojeni 1985. godine, tekstovi Vijeća Evrope usvojeni 1994. godine (Preporuka No. R(94) 12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija) i 1998. godine (Evropska povelja o zakonu o sudijama), a na to se poziva i u Mišljenju br. 1 CCJE-a, paragraf 11.

## **I. PRAVO NA OBUKU I PRAVNI NIVO NA KOJEM TO PRAVO TREBA BITI GARANTOVANO**

9. Ustavnim principima treba biti garantovana nezavisnost i nepristrasnost od kojih zavisi legitimnost sudija, dok sudije sa svoje strane trebaju osigurati očuvanje visokog stepena stručne kompetentnosti (vidjeti paragraf 50 (ix) Mišljenja br. 3 CCJE-a).



10. U mnogim zemljama obuka sudija je propisana posebnim propisima. Suštinska stvar je u tome da neophodnost obuke bude obuhvaćena pravilima koja regulišu status sudija; zakonske odredbe se ne trebaju detaljno baviti preciznim sadržajem obuke, već se taj zadatak treba povjeriti specijalnom tijelu koje će biti odgovorno za izradu nastavnog plana i programa, i koje će osigurati obuku i nadzirati njeno provođenje.

11. Država je dužna osigurati sudijskom ili drugom nezavisnom tijelu nadležnom za organizovanje i nadzor nad obukom, odgovarajuća sredstva, kao i pokriće troškova sudija i drugih u tom procesu.

12. CCJE stoga preporučuje da se u svakoj zemlji, u zakonodavstvu koje se bavi statusom sudija, treba predvidjeti obuka sudija.

## **II. ORGAN NADLEŽAN ZA OBUKU**

13. Evropska povelja o zakonu o sudijama (stav 2.3) navodi da bilo koji organ koji je nadležan za nadzor nad kvalitetom programa obuke treba biti nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti i da najmanje polovina njegovih članova trebaju biti sudije. U obrazloženju se takođe navodi da se obuka sudija ne smije ograničiti na stručnu pravnu obuku, već da takođe treba uzeti u obzir i prirodu sudijskog zvanja koje često od sudija zahtijeva da intervenišu u veoma kompleksnim i teškim situacijama.

14. Ovim se naglašava ključni značaj koji se pripisuje nezavisnosti i sastavu organa nadležnog za obuku i njen sadržaj. To je prirodna posljedica opšteg principa sudijske nezavisnosti.

15. Obuka predstavlja stvar od opšteg interesa, i nezavisnost organa nadležnog za izradu nastavnog plana i odlučivanje o tome šta obuka treba osigurati, mora biti sačuvana.

16. Sudstvo treba igrati značajnu ulogu ili samo biti odgovorno za organizovanje i superviziju obuke. Shodno tome, a u skladu sa preporukama Evropske povelje o zakonu o sudijama, CCJE se zalaže za to da te odgovornosti u svakoj zemlji trebaju biti povjerene ne Ministarstvu pravde ili nekom drugom organu koji je odgovoran zakonodavnoj ili izvršnoj vlasti, već samom sudstvu ili drugom nezavisnom tijelu (uključujući Sudijsku komisiju). Sudijske asocijacije/udruženja mogu takođe odigrati značajnu ulogu u podsticanju i omogućavanju obuke u saradnji sa sudijskim ili drugim tijelom koje je direktno nadležno.

17. Da bi se osiguralo odgovarajuće razdvajanje uloga, isti organ ne bi trebao biti direktno odgovoran istovremeno i za obuku i za disciplinsku odgovornost sudija. CCJE stoga predlaže da, po ovlaštenju sudijskog ili drugog nezavisnog tijela, obuku treba povjeriti specijalnoj autonomnoj instituciji koja ima svoj vlastiti budžet i koja je tako osposobljena da, u saradnji sa sudijama, izrađuje programe obuke i osigurava njihovu implementaciju.

18. Oni koji su odgovorni za obuku ne bi trebali takođe biti direktno odgovorni za imenovanje ili unapređenje sudija. Ukoliko tijelo (to jest, sudijska komisija) na koje se poziva i u Mišljenju br. 1 CCJE, paragraf 73 (3), 37 i 45, jeste kompetentno za obuku i imenovanje ili unapređenje, treba napraviti jasno razgraničenje između pojedinih njegovih dijelova nadležnih za takve poslove.

19. Da bi se takva institucija zaštitila od neprimjerenih vanjskih uticaja, CCJE preporučuje da rukovodeće osoblje i nastavnici u toj instituciji budu imenovani od strane sudstva ili drugog nezavisnog tijela odgovornog za organizovanje i superviziju obuke.

20. Značajno je da obuku provode sudije i eksperti za svaku pojedinu oblast. Nastavnike treba birati među najboljim u njihovoj profesiji, a tijelo nadležno za obuku treba pažljivo izvršiti takav odabir, uzimajući pri tome u obzir znanje nastavnika o pojedinim predmetima koji se podučavaju i njihovu sposobnost podučavanja.

21. Kada su sudije nadležne za aktivnosti obuke, važno je da takve sudije održavaju kontakt sa sudskom praksom.

22. Nastavne metode trebaju biti utvrđene i razmatrane od strane organa nadležnog za obuku, te zato treba održavati redovne skupove nastavnika kako bi im se omogućilo da podijele svoja iskustva i unaprijede svoj pristup nastavi.

### III. INICIJALNA/POČETNA OBUKA

#### a) Da li obuka treba biti obavezna?

23. Mada je očigledno da sudijama koje se zapošljavaju na samom početku svoje profesionalne karijere treba obuka, postavlja se pitanje da li je to neophodno kada se sudije biraju u redovima najboljih pravnika/advokata koji imaju iskustvo, kao što je (naprimjer) u zemljama u kojima je zakonodavni sistem zasnovan na opštem pravu (*common law*).

24. Po mišljenju CCJE, obje grupe trebaju dobiti početnu obuku; obavljanje sudijskih poslova je nova profesija za obje, te stoga podrazumijeva poseban pristup u mnogim oblastima, prvenstveno kada se to tiče profesionalne etike sudija, postupka i odnosa sa svim stranama koje su uključene u sudski postupak.

25. S druge strane, važno je da se uzmu u obzir specifičnosti metoda zapošljavanja kako bi se programi obuke na adekvatan način odabrali i prilagodili;iskusni pravници/advokati trebaju biti obučavani samo u onome što je neophodno za njihovu novu profesiju. U nekim malim zemljama, sa malim brojem sudstva, lokalne mogućnosti obuke mogu biti više ograničene i nezvanične, ali takve zemlje mogu koristiti mogućnosti obuke zajedno sa drugim zemljama.

26. CCJE stoga predlaže obaveznu početnu obuku po programima koji će odgovarati profesionalnom iskustvu onih koji su izabrani na sudijske položaje.

### **b) Program početne obuke**

27. Nastavni program početne obuke i intenzivitet obuke će se značajno razlikovati u zavisnosti od odabranog metoda zapošljavanja sudija. Obuka se ne treba sastojati samo od predavanja o stručnim postupcima koji se koriste prilikom vođenja predmeta od strane sudija, već takođe treba uzeti u obzir i neophodnost poznavanja samog društva i sveobuhvatno razumijevanje različitih pitanja koja odražavaju kompleksnost života u društvu. Pored toga, otvaranje granica znači da buduće sudije moraju biti svjesne da su evropske sudije i da moraju biti bolje upoznati sa evropskim pitanjima.

28. S obzirom na različitosti sistema za obuku sudija u Evropi, CCJE preporučuje sljedeće:

- i. da svi koji su izabrani na sudijske položaje trebaju imati ili steći, prije nego preuzmu svoje dužnosti, široko znanje iz oblasti najznačajnijeg domaćeg i međunarodnog prava i postupaka,
- ii. da o programima obuke koji su specifičniji za obavljanje sudijske profesije treba odlučiti institucija nadležna za obuku, nastavnici i same sudije,
- iii. da se takvi teoretski i praktični programi ne smiju ograničiti na stručne postupke u čisto pravnim oblastima, već takođe trebaju obuhvatati i obuku iz etike i uvod u druge oblasti relevantne za sudijsku djelatnost, kao što je vođenje predmeta i upravljanje sudovima, informaciona tehnologija, strani jezici, društvene nauke i alternativno rješavanje sporova (ADR),
- iv. da obuka treba biti pluralistička kako bi se njome garantovala i unaprijedila nepristrasnost sudija, odnosno njihovo djelovanje bez predrasuda,
- v. da, u zavisnosti od postojanja i dužine prethodnog profesionalnog iskustva, obuka treba biti dovoljno duga da bi se izbjeglo njeno svođenje na čistu formalnost.

29. CCJE preporučuje praksu uvođenja perioda obuke koji će biti zajednički za razne pravne i sudijske profesije (naprimjer, pravnike/advokate i tužioce u zemljama u kojima oni obavljaju poslove odvojeno od poslova sudija). Ovakva praksa će omogućiti bolje upoznavanje i uzajamno razumijevanje između sudija i drugih profesija.

30. CCJE je takođe uočio da mnoge zemlje pristup sudijskom radnom mjestu uslovljavaju prethodnim profesionalnim iskustvom. Mada takav model nije moguće primijeniti svugdje, i mada usvajanje sistema kojim se kombinuju različite vrste zapošljavanja/regrutovanja sudija može takođe imati prednost

upravo u različitostima sudijskih biografija odnosno njihovog prethodnog iskustva, bitno je da period početne obuke obuhvati, u slučaju kandidata koji su došli direktno sa fakulteta, značajan period obuke u stručnom okruženju (advokatska praksa, kompanije itd.).

#### **IV. NAKNADNA OBUKA/NA RADNOM MJESTU**

31. Osim osnovnog znanja koje moraju steći prije nego zauzmu svoja mjesta, sudije su “osuđene na neprekidno učenje i sticanje znanja” (vidjeti izvještaj R. Jansena “Kako pripremiti sudije da bi u 2003. postali dobro kvalifikovane sudije”, doc. CCJE GT (2003) 3).

32. Takva je obuka neophodna ne samo zbog promjena u pravu, tehnologiji i znanju koje je neophodno za obavljanje sudijskih poslova, već takođe i zbog mogućnosti koje se pružaju sudijama u mnogim zemljama da steknu nove odgovornosti kada dođu na novu funkciju. Programi obuke na radnom mjestu trebaju stoga pružiti mogućnost obuke u slučaju promjena u karijeri, kao što je premještanje između krivičnih i civilnih sudova, preuzimanje specijalne nadležnosti (naprimjer, u porodičnom sudu, sudu za maloljetnike ili opštem sudu), i preuzimanje mjesta kao što je predsjedavanje sudskim vijećem. Takav premještanje ili preuzimanje takve odgovornosti mogu biti uslovljeni pohađanjem odgovarajućeg programa obuke.

33. Mada je bitno organizovati naknadnu obuku, na radnom mjestu, s obzirom na to da društvo ima pravo na prednosti koje mu pružaju dobro obučene sudije, isto toliko je neophodno širiti kulturu obuke među sudstvom.

34. Nije realno zahtijevati da ovakva vrsta obuke na radnom mjestu bude u svakom od slučajeva obavezna. Postoji strahovanje da bi tako mogla postati birokratska i jednostavno poprimiti samo formalno obilježje. Predložena obuka mora biti dovoljno privlačna za sudije da bi bili podstaknuti da u njoj sudjeluju, jer je dobrovoljno sudjelovanje najbolja garancija efikasnosti obuke. To takođe treba omogućiti tako što će se postići da svaki sudija bude svjestan postojanja etičke dužnosti i obaveze da održava i unapređuje svoje znanje.

35. CCJE takodje podstiče u kontekstu trajne, neprekidne obuke saradnju sa drugim pravnim profesionalnim tijelima odgovornim za stalnu obuku u odnosu na pitanja od zajedničkog interesa (naprimjer, novo zakonodavstvo).

36. CCJE dalje naglašava poželjnost uspostavljanja trajne obuke sudija na način kojim će biti obuhvaćeni svi nivoi sudstva. Kad god je to izvedivo, različiti nivoi trebaju biti predstavljeni na takvim sesijama, čime se pruža mogućnost za međusobnu razmjenu mišljenja. Time se takođe onemogućavaju hijerarhijske tendencije, svi nivoi sudstva su tako stalno informisani o međusobnim problemima i poslovima, a promoviše se i jedan kohezivniji i konzistentniji pristup u čitavom sudstvu.

**37. CCJE stoga preporučuje:**

- i. da obuka na radnom mjestu, tokom obavljanja posla, bude normalno bazirana na dobrovoljnom sudjelovanju sudija,
- ii. da obuka sudija na radnom mjestu može biti obavezna samo u izuzetnim slučajevima (ukoliko sudijsko ili drugo odgovorno tijelo tako odluči), recimo, kada sudija preuzima novo mjesto ili drugu vrstu posla ili funkcije ili u slučaju bitnih promjena u zakonodavstvu,
- iii. programi obuke trebaju biti izrađeni po ovlaštenju sudijskog ili drugog tijela koje je odgovorno za početnu i naknadnu obuku, i od strane nastavnika i samih sudija,
- iv. da ti programi, implementirani po istom ovlaštenju, budu fokusirani na pravna i druga pitanja koja se odnose na funkcije koje obavljaju sudije i da odgovaraju njihovim interesima (vidjeti paragraf 27 ovog teksta),
- v. da sami sudovi trebaju podsticati svoje članove da pohađaju kurseve obuke,
- vi. da se programi trebaju održavati u okruženju u kojem se članovi različitih oblasti i nivoa sudstva mogu sresti i razmijeniti mišljenja i steći zajednički uvid u mnoga pitanja, kao i da se takvo okruženje podstiče u tom smislu,
- vii. da, mada obuka predstavlja etičku obavezu sudija, države članice takođe imaju obavezu da stave sudijama na raspolaganje finansijska sredstva, vrijeme i ostalo što je neophodno za obavljanje obuke na radnom mjestu, tokom obavljanja posla.

**V. OCJENA OBUKE**

38. Da bi stalno unapređivali kvalitet sudijske obuke, organi nadležni za obuku trebaju provoditi česte ocjene programa i metoda obuke. Značajnu ulogu u ovom procesu trebaju imati mišljenja koja izražavaju svi sudionici inicijativa za obuku, a koje treba na odgovarajuće načine podsticati (odgovori na upitnike, intervjui).

39. Mada ne postoji sumnja da i rad samih nastavnika treba nadzirati, procjena rezultata koje sudionici postižu na inicijativama sudijske obuke je nešto o čemu treba više raspravljati. Naknadna obuka sudija, na radnom mjestu, može biti istinski djelotvorna ukoliko njihovo slobodno uključivanje nije opredijeljeno razlozima vezanim za karijeru.

40. U zemljama koje obučavaju sudije na samom početku njihove profesionalne karijere, CCJE smatra da je ocjena rezultata početne obuke neophodna kako bi se u sudstvo imenovali oni najbolji. Nasuprot tome, zemlje koje odabiraju sudije iz redova iskusnih pravnika/advokata, metode objektivne procjene primjenjuju

prije imenovanja, s tim da se obuka poduzima tek nakon što kandidati budu odabrani, tako da u tim zemljama procjena tokom početne obuke nije prikladna.

41. Važno je međutim ipak da, u slučajevima kada se kandidati podvrgavaju procesu ocjenjivanja, oni trebaju uživati odgovarajuću pravnu zaštitu koja će ih štititi od proizvoljnih ocjena njihovog rada. Pored toga, u slučaju onih država koje organizuju privremeno imenovanje sudija, njihovo smjenjivanje sa funkcije na kraju perioda obuke treba provesti tako što će se dužna pažnja posvetiti vrstama zaštite koje se primjenjuju na sudije kada se predviđa njihovo smjenjivanje sa funkcije.

42. S obzirom na prethodno, CCJE preporučuje sljedeće:

- i. da programi i metode obuke budu predmet čestih ocjena od organa nadležnih za sudijsku obuku,
- ii. da, u principu, sudjelovanje na inicijativama za sudijsku obuku ne podliježe kvalitativnom ocjenjivanju; njihovo sudjelovanje samo po sebi, objektivno gledano, može međutim biti uzeto u obzir za profesionalno vrednovanje sudija,
- iii. da kvalitet rezultata polaznika obuke ipak treba ocjenjivati, ukoliko je takvo ocjenjivanje neophodno zbog činjenice da u nekim sistemima početna obuka predstavlja jednu fazu procesa zapošljavanja.

## VI. EVROPSKA OBUKA SUDIJA

43. Koja god da je priroda njihovih poslova, nijedan sudija ne može ignorisati evropsko pravo, bilo da se radi o Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima ili drugim konvencijama Vijeća Evrope ili pak o Sporazumu Evropske unije i zakonodavstvu koje iz njega proističe, jer se od njih zahtijeva da ga direktno primjenjuju na predmete na kojima rade.

44. U cilju promovisanja suštinskog aspekta dužnosti i obaveza sudija, CCJE smatra da države članice, nakon intenziviranja studija o evropskom pravu na univerzitetima, trebaju takođe promovisati njihovo uključivanje u programe početne i naknadne obuke predložene za sudije, uzimajući posebno u obzir njihovu praktičnu primjenu u svakodnevnom radu.

45. CCJE takođe preporučuje jačanje evropske mreže za razmjenu informacija između pravnih i fizičkih lica nadležnih za obuku sudija (Lisabonska mreža), kojom se promoviše obuka o pitanjima od zajedničkog interesa i iz domena uporednog prava, i da takvu obuku treba osigurati kako za edukatore tako i same sudije. Funkcionisanje ove mreže može biti efikasno samo ukoliko je podržava svaka država članica, a prvenstveno uspostavljanjem tijela koje će biti odgovorno za obuku sudija, kako je predviđeno u poglavlju II ovog teksta, kao i panevropskom saradnjom u ovoj oblasti.



46. Nadalje, CCJE smatra da saradnja sa drugim inicijativama koje imaju za cilj objedinjavanje institucija za sudijsku obuku u Evropi, posebno u okviru Evropske mreže za sudijsku obuku, može značajno doprinijeti većoj koordinaciji i harmonizaciji programa i metoda obuke sudija širom kontinenta.

## KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

### Mišljenje CCJE br. 5 (2003)

### ZAKON I PRAKSA IMENOVANJA SUDIJA U EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

1. Na svom četvrtom sastanku u Strasbourgu, od 24. do 28. novembra 2003. godine, CCJE je konstatovao izvještaj Međunarodnog centra za pravnu zaštitu ljudskih prava iz maja 2003. godine „Zakoni i praksa imenovanja sudija u Evropski sud za ljudska prava“.

2. CCJE podržava zaključke i preporuke predložene u izvještaju. On ih smatra važnim korakom u pravcu implementacije preporuka sadržanih u Mišljenju br. 1 (2001) o standardima nezavisnosti pravosuđa i nesmjjenjivosti sudija, koje CCJE želi da afirmiše, a koji se tiču:

(a) procesa imenovanja sudija u međunarodne sudove, naročito paragrafa 56 tog Mišljenja u kom se kaže:

„CCJE se slaže da je, zbog važnosti koju za nacionalne pravne sisteme i sudije imaju obaveze iz međunarodnih ugovora poput Evropske konvencije i ugovora Evropske unije, od presudnog značaja da imenovanja i reimenovanja sudija u sudove koji tumače takve ugovore ulivaju isto povjerenje i slijede iste principe kao i nacionalni pravni sistemi. CCJE dalje smatra da uključivanje nezavisnog tijela pomenutog u paragrafima 37 i 45 treba podstaći kada je riječ o imenovanju i reimenovanju sudija u međunarodne sudove. Vijeće Evrope i njegove institucije su, ukratko rečeno, zasnovane na vjerovanju u zajedničke vrijednosti koje su superiorne u odnosu na vrijednosti bilo koje države članice, i to vjerovanje je u praksi već proizvelo značajan efekat. Te vrijednosti i napredak koji je postignut u njihovom razvoju i primjeni bili bi ugroženi ukoliko se na njihovoj primjeni ne bi insistiralo na nacionalnom nivou.“

---

Paragrafi 37 i 45 predlažu intervenciju nezavisnog tijela u kome su značajno zastupljene sudije kada je riječ o sudijskim imenovanjima.

(b) mandata, naročito paragrafa 57 i 52 u kojima se kaže:

„Osnovni princip sudske nezavisnosti je to da je mandat garantovan do zakonske starosne granice za odlazak u penziju ili do isteka fiksnog mandata“

„CCJE smatra da, izuzetno, u slučajevima gdje se sudija koji radi puno radno vrijeme imenuje na ograničen vremenski period, ne bi trebalo biti reimenovanja osim ako postoje procedure koje osiguravaju da:

- i. reimenovanje sudije, ukoliko on ili ona to žele, bude razmatrano od strane tijela za imenovanja, i da
- ii. odluka o reimenovanju bude donesena isključivo objektivno i prema zaslugama ne uzimajući u obzir političke razloge“

3. Objektivni kriteriji za imenovanje sudije u Evropski sud za ljudska prava su utvrđeni članom 21. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji glasi:

„Sudije moraju imati visoki moralni ugled i posjedovati kvalifikacije potrebne za obavljanje visokih sudskih funkcija, odnosno biti priznati pravni stručnjaci.“

4. CCJE u čiji sastav ulaze sudije nacionalnih sudova iz 45 zemalja članica Vijeća Evrope, podvlači da pridaje presudnu važnost imenovanju u Evropski sud za ljudska prava sudija koje ne ispunjavaju te kriterije ali predstavljaju najbolje raspoložive kandidate za to imenovanje. Integritet i ugled Suda, ali i same Konvencije, zavisi od ovoga.

**KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)**

**Mišljenje  
CCJE  
br. 6 (2004)**

**PRAVIČNO SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU I  
ULOGA SUDIJA U SUĐENJIMA  
IMAJUĆI U VIDU ALTERNATIVNE NAČINE  
RJEŠAVANJA SPOROVA**

Usvojeno na petom sastanku CCJE  
(Strasbourg, od 22. do 24. novembra 2004. godine)

**UVOD**

1. Tokom godina, vođenje postupka sudova u Evropi evoluiralo je u pravcu sveobuhvatnijeg razmatranja interesa stranaka. Pravni stručnjaci su skrenuli pažnju na načine ispunjavanja očekivanja javnosti da svima koji traže zadovoljenje pravde bude omogućen ne samo lakši pristup sudovima već i korist od povećane efikasnosti procedura koje se primjenjuju i pouzdanije garancije da će izrečene presude biti izvršene.
2. Ključni instrument u ovoj evoluciji je Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP, dok se sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (Suda) konsultuje u cilju tumačenja i primjene njenih odredbi.
3. Član 6. EKLJP je, posebno, stvorio fond procesnog prava koji je zajednički različitim evropskim državama i uveo opšte principe čija je namjera, osim i iznad bogatstva i raznolikosti nacionalnih sistema, da osiguraju adekvatan pristup sudu, pravo na odluku u razumnom roku na kraju pravičnog i ravnopravnog postupka, kao i pravo na izvršenje svake donesene presude.
4. Pravo na pravično suđenje ima tendenciju da postane suštinsko materijalno pravo za građane Evrope, pravo čije ostvarenje garantuje Sud, a zatim i domaći sudovi, naprimjer određujući naknadu štete stranama u postupku čiji predmeti nisu presuđeni u razumnom roku.

5. Posljednjih par godina, Vijeće Evrope se neprestano trudilo da unaprijedi pristup pravdi od strane javnosti, što se ogleda u raznim rezolucijama i preporukama o pravnoj pomoći, pojednostavljenju procedura, smanjenju troškova postupka, upotrebi novih tehnologija, smanjenju obima posla sudova i alternativnim načinima rješavanja sporova.

6. Sam Sud osigurava da vlade poštuju odredbe člana 6. EKLJP, podsjećajući ih naprimjer, da svako ko pokrene postupak mora imati pristup sudu, i da nikakvo mijesanje države u ovo pravo, bilo faktičko ili pravno, nije dozvoljeno.

7. Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) je razmatralo na koji način sudije mogu učestvovati u ovom nastojanju da se garantuje pristup brzom i efikasnom rješavanju sporova.

8. CCJE podsjeća da je Prva evropska konferencija sudija o „Ranom rješavanju sporova i ulozi sudija“, održana u Vijeću Evrope 24. i 25. novembra 2003. godine, pokazala da ma kako interesantne ili korisne bile alternativne mjere poput medijacije ili poravnanja, povjerenje u pravosudne institucije ostaje suštinska odlika demokratskih društava.

9. Stoga je važno da, pri kontaktu sa pravosudnim sistemom, građani znaju da imaju posla sa efikasnom institucijom.

10. U tom kontekstu, ovo Mišljenje se bavi (A) pitanjem pristupa pravdi (B) kvalitetom pravosudnog sistema i njegovom procjenom, kvantitativnim statističkim podacima, procedurom monitoringa (C) obimom posla u sudovima i vođenjem predmeta i (D) alternativnim rješavanjem sporova sa naglaskom na sudijsku ulogu u implementaciji principa navedenih u EKLJP i sudskoj praksi Suda.

## **A. PRISTUP PRAVDI**

11. Pristup građana pravdi podrazumijeva pružanje odgovarajućih informacija o funkcionisanju pravosudnog sistema.

12. CCJE smatra da sve napore da se javnosti pruže takve informacije treba podržati.

13. Javnosti naročito treba skrenuti pažnju na prirodu postupka koji može biti pokrenut, njegovo moguće trajanje, njegov trošak i rizik koji nosi nedozvoljena upotreba pravnih kanala. Takođe bi trebalo osigurati informacije o alternativnim načinima rješavanja sporova koji mogu biti ponuđeni stranama u postupku.

14. Ovo uopšteno informisanje javnosti može biti dopunjeno preciznijim informacijama koje se naročito tiču određenih ključnih odluka sudova i toga koliko je vremena potrebno da predmet bude riješen u pojedinim sudovima.

15. Informacije o funkcionisanju pravosudnog sistema mogu doći iz različitih izvora, poput Ministarstva pravde (objavljivanje informativnih brošura, web stranice itd.), socijalnih službi i javnih službi za pravno savjetovanje koje uspostavljaju udruženja pravnika, kao i iz drugih izvora.

16. Sami sudovi trebaju učestvovati u širenju informacija, naročito ako imaju službe za odnose s javnošću. Jedan od dobrih načina širenja informacija su web stranice određenih sudova.

17. CCJE preporučuje razvoj obrazovnih programa koji sadrže opis pravosudnog sistema i sadrže posjete sudovima. On takođe uviđa potrebu objavljivanja vodiča za građane koji potencijalnim stranama u sporu omogućavaju da bolje razumiju funkcionisanje pravosudnih institucija, istovremeno ih informišući o njihovim proceduralnim pravima pred sudovima. Na koncu, CCJE preporučuje opštu upotrebu kompjuterske tehnologije u cilju pružanja javnosti informacija o funkcionisanju sudova, načinima pristupa pravdi, glavnim odlukama koje se donose i statističkom učinku sudova.

18. CCJE apsolutno podržava usvajanje pojednostavljenog i standardizovanog formata pravnih dokumenata potrebnih za pokretanje i vođenje sudskih postupaka. Preporučeno pojednostavljenje se naročito savjetuje kod manjih građanskih sporova, kod sporova koji se tiču potrošača i kod slučajeva u kojima se praktično ne postavlja pitanje činjeničnog stanja i primjene materijalnog prava (naplata duga). CCJE dalje preporučuje razvijanje tehnologije pomoću koje strane u sporu mogu, putem računara, dobiti neophodne dokumente za pokretanje postupka pred sudom i pomoću koje oni ili njihovi zastupnici mogu direktno kontaktirati sa sudovima.

19. CCJE takođe preporučuje da strane u sporu budu detaljno informisane, od strane advokata, sudova ili tribunala, čak i prije pokretanja postupka, o prirodi i iznosu troškova koje će morati da snose i da im bude naznačeno predviđeno trajanje postupka do donošenja presude.

20. U svom Mišljenju br. 2 (2001), paragraf 9, CCJE naglašava važnost adekvatnog finansiranja rada bilo kog pravosudnog sistema. Postavlja se pitanje u kojoj mjeri se od stranaka u sporu, ili drugih koji se obraćaju sudu, može i treba očekivati doprinos u finansiranju putem sudskih taksi. CCJE smatra da pravosudni sistem ne bi trebao sprečavati pristup pravdi kroz pretjerane troškove. Efikasan pravosudni sistem koristi svim građanima, a ne samo onima koji su u datom trenutku uključeni u spor. Vladavina prava se demonstrira i uspostavlja kroz efikasan rad sudova i efikasno donošenje presuda; a to omogućava svim građanima da sigurno regulišu i obavljaju svoje poslove.

21. Država treba organizovati pravni sistem na način koji će omogućiti svakome da ima pristup pravdi. Ovakva podrška ne treba samo da pokrije sudske troškove, već i pravni savjet o uputnosti ili neophodnosti pokretanja



postupka. Ona ne treba biti rezervisana isključivo za one najugroženije, već bi trebala biti dostupna, makar jednim dijelom, i onima čiji prosječan prihod ne omogućava samostalno plaćanje troškova postupka.

22. Ovaj sistem djelimične pravne pomoći omogućava povećanje broja korisnika, održavajući određeni balans između obaveze vlasti da olakša pristup pravdi i individualne odgovornosti. CCJE smatra da sudiji, ili drugom organu sa sudijskim ovlaštenjima, treba omogućiti da učestvuje u odlukama koje se tiču dodjeljivanja pomoći. Ako je tijelo koje treba da odluči o zahtjevu za pravnu pomoć obavezno da odbije taj zahtjev u slučaju da je planirana tužba očigledno nedopustiva ili neosnovana, od presudnog je značaja da se, ukoliko strana kojoj je odbijena pravna pomoć podnese tužbu, sudija koji je učestvovao u toj odluci uzdrži od suđenja u tom slučaju, kako bi ispunio obavezu objektivne nepristrasnosti u skladu sa članom 6. ECHR.

23. CCJE smatra da pravnu pomoć treba finansirati državni organ iz posebnog budžeta tako da troškovi s tim u vezi ne budu plaćani iz operativnog budžeta sudova.

24. Pružanje pravne pomoći stranama u postupku je važan element pristupa pravdi.

25. CCJE primjećuje da, u određenim državama, učešće advokata tokom postupka nije neophodno. Druge zemlje podvlače razliku prema značaju finansijskih interesa i vrsti spora ili postupka. Čini se da je pravo strane u sporu da brani svoj predmet pred sudom, bilo lično, bilo preko zastupnika po sopstvenom izboru, naročito prikladno u pojednostavljenim postupcima, parnicama malog finansijskog značaja i predmetima koji se tiču potrošača.

26. Ipak, čak i u slučajevima kada ne postoji potreba za angažovanjem advokata na samom početku, CCJE smatra da treba postojati odredba koja bi sudiji omogućila da, u izuzetnim slučajevima, naloži angažovanje pravnog zastupnika ako se u predmetu javljaju određeni problemi ili ako postoji značajan rizik da će prava odbrane biti povrijeđena. U tom slučaju, efikasan sistem pravne pomoći treba podržati zastupanje od strane advokata.

27. U paragrafu 1. aneksa Rezolucije (78) 8<sup>1</sup> kaže se da „niko ne bi trebao biti spriječen ekonomskim razlozima da ostvaruje ili brani svoja prava (...)“.

28. Neophodno je ipak zaštititi se od situacije u kojoj bi novčana nadoknada advokatima bila uređena na način koji bi podsticao nepotrebne proceduralne korake. Takođe je potrebno uvesti odredbu koja bi, u skladu sa Preporukom br. (84) 5<sup>2</sup> (princip 2-1 u dodatku), sankcionisala zloupotrebu sudskog postupka.

---

<sup>1</sup> Rezolucija (78) 8 o pravnoj pomoći i savjetu.

<sup>2</sup> Preporuka br. R (84) 5 Komiteta ministara državama članicama o principima građanskog postupka čiji je cilj da unaprijede funkcionisanje pravosuđa.

29. Pravna pomoć nije jedini način za olakšavanje pristupa pravdi. Druge metode koje mogu biti korištene u ovu svrhu uključuju naprimjer osiguranje troškova postupka, plaćanje sudskih troškova određene strane u postupku i/ili iznosa koji treba biti isplaćen drugoj strani u slučaju da predmet bude izgubljen.

30. CCJE ne namjerava da u ovom mišljenju detaljnije razmatra niz drugih sistema za pristup pravdi, uključujući sistem uslovnog plaćanja honorara ili sistem fiksnih troškova.

## **B. KVALITET PRAVOSUDNOG SISTEMA I NJEGOVA PROCJENA; KVANTITATIVNI STATISTIČKI PODACI; PROCEDURA MONITORINGA**

31. Pružanje pravne zaštite ne uključuje samo rad sudija i drugih pravnih profesionalaca; ono podrazumijeva i niz aktivnosti koje u okviru pravosudnih institucija provode vladini predstavnici i fizička lica; njeno funkcionisanje se oslanja na pravosudnu infrastrukturu (zgrade, opremu, pomoćno osoblje itd.) Stoga, kvalitet pravosudnog sistema zavisi kako od kvaliteta infrastrukture, koji može biti mjereno kriterijima sličnim onima koji se primjenjuju na druge javne službe, tako i od sposobnosti pravnih profesionalaca (sudija, ali i advokata, tužilaca i sudskih službenika); čak je i danas moguće procijeniti rad tih profesionalaca u odnosu na referentne tačke u pravu i sudskoj ili profesionalnoj praksi i deontologiji.

32. Međutim, imajući u vidu da su zbog rastućih zahtjeva za pravnom zaštitom u većini zemalja suočeni sa ograničenjima budžeta za svoje pravosudne sisteme, teorija i praksa uvode mogućnost procjene kvaliteta pravosudnih aktivnosti, sa osvrtnom i na socijalnu i ekonomsku efikasnost, putem kriterija koji su ponekad slični onim primijenjenim na druge javne službe.

33. CCJE primjećuje da se jedan broj problema javlja pri primjeni na pravosuđe kriterija koji ne uzimaju u obzir njegove specifičnosti. Iako se slična argumentacija može primijeniti i na aktivnosti drugih pravnih profesionalaca, CCJE je razmotrio efekat takvog pristupa na pravosudnu aktivnost.

34. CCJE naglašava, prije svega, da procjenu „kvaliteta“ pravosudnog sistema, tj. učinka cjelokupnog sudskog sistema ili svakog pojedinačnog suda ili lokalne grupe sudova, ne treba poistovjećivati sa procjenom profesionalne sposobnosti svakog pojedinačnog sudije. Profesionalna procjena sudija, naročito kada se obavlja u svrhu donošenja odluka koje utiču na njihov status ili karijeru, predstavlja zadatak koji ima druge ciljeve i treba je izvršiti na osnovu objektivnih kriterijuma uz sve garancije sudijske nezavisnosti (vidjeti Mišljenje CCJE br. 1 (2001), naročito paragraf 45).

35. Praksa nekih zemalja pokazuje preklapanje, koje CCJE smatra neprikladnim, između procjene kvaliteta pravosuđa i profesionalne procjene koja se tiče određenog sudije. Ovo preklapanje se ogleda u načinu prikupljanja statističkih podataka. U nekim zemljama statistika se vodi za svakog pojedinačnog sudiju, u drugim postoje statistički podaci za svaki sud. U svim sistemima se obično vodi evidencija o broju obrađenih predmeta, ali se u onom prvom sistemu podaci vezuju za pojedince. Sistemi u kojima se rad sudija statistički procjenjuje obično sadrže i podatke o procentu uspješnih žalbi.

36. U nekim zemljama se procenat odluka preinačenih u žalbenom postupku smatra indikatorom. Objektivna procjena kvaliteta sudijskih odluka može biti jedan od relevantnih elemenata za profesionalnu procjenu pojedinog sudije, (ali čak i ovom kontekstu treba uzeti u obzir princip interne nezavisnosti sudije i činjenicu da preinačenje odluka mora biti prihvaćeno kao normalan ishod apelacionog postupka, bez bilo kakve krivice prvostepenog sudije). Međutim, korištenje stepena preinačenja kao jedinog ili čak nužno važnog pokazatelja u procjeni kvaliteta sudijske aktivnosti je po mišljenju CCJE neprikladno. U nizu aspekata koji mogu biti razmatrani u vezi sa ovim problemom, CCJE naglašava da je karakteristika sistema zasnovanog na „procedurama“ to da kvalitet ishoda određenog predmeta umnogome zavisi od kvaliteta prethodnih proceduralnih koraka (koje iniciraju policija, tužilaštvo, privatni advokati ili stranke), tako da procjena sudijskog učinka nije moguća bez procjene svakog pojedinačnog proceduralnog konteksta.

37. Ista argumentacija važi i za druge sisteme u kojima je djelimična procjena, putem sistema drugačijih od onog koji uzima u obzir stopu preinačenja, moguća u pogledu pojedinačne sudijske odluke.

38. U nekim zemljama, procjena kvaliteta pravosuđa obavlja se putem niza pokazatelja kojima se mjeri učinak suda: koliko traje rješavanje predmeta, koliki je obim neriješenih predmeta, kolika je podrška pomoćnog osoblja, kvantitet i kvalitet infrastrukture (sa posebnim osvrtom na objekte i informacionu tehnologiju) itd.

39. Ovaj pristup je u principu prihvatljiv, jer ima tendenciju da procjenjuje „učinak“ pravosuđa u širem smislu. Međutim, bolji pristup, po mišljenju CCJE, bila bi procjena pravosuđa u jednom još širem kontekstu, tj. u interakciji pravosuđa sa drugim promjenjivim veličinama (sudije i advokati, pravosuđe i policija, sudska praksa i zakonska regulativa itd), jer većina nedostataka pravosudnog sistema potiče od nedostaka koordinacije između više aktera. CCJE smatra da je, takođe, od presudnog značaja naglasiti interakciju između kvaliteta pravosuđa i prisustva odgovarajuće infrastrukture i pomoćnog kadra.

40. Bez obzira što savremena tehnologija omogućava prikupljanje veoma sofisticiranih podataka, ostaje problem u pogledu toga koje veličine treba mjeriti i na koji način i ko treba interpretirati rezultate.

41. Što se tiče podataka koje treba prikupiti, u ovom trenutku ne postoje opšteprihvaćeni kriteriji. Razlog za to je činjenica što se vršenje sudske funkcije znatno razlikuje od čisto administrativnih zadataka koje obično obavljaju ostale javne službe, u kojima je razvijen sistem mjerenja putem indikatora i u kojima on može biti produktivan. Naprimjer, činjenica da u prosjeku jednom sudu treba duže nego drugom da riješi predmet ili da ima veći broj neriješenih predmeta može, ali ne mora značiti da je taj sud manje efikasan.

42. Bez obzira kako će se stvari razvijati u ovoj oblasti, CCJE smatra da „kvalitet“ pravosuđa ne treba shvatiti kao sinonim za prostu „produktivnost“ pravosudnog sistema; kvalitativni pristup bi se umjesto toga trebao fokusirati na sposobnost sistema da zadovolji potražnju za pravnom zaštitom u skladu sa opštim ciljevima pravnog sistema, čiji je samo jedan element brzina postupka.

43. CCJE preporučuje da bi, s obzirom na to da je trenutno nemoguće osloniti se na opšteprihvaćene kriterije, indikatori kvaliteta makar trebali biti utvrđeni širokim konsenzusom među pravnim praktičarima, pri čemu se savjetuje da nezavisno tijelo zaduženo za samoupravu u pravosuđu igra ključnu ulogu u selekciji i prikupljanju podataka o „kvalitetu“, u definisanju procedure za prikupljanje podataka, u evaluaciji rezultata, u njihovom prezentiranju kao povratne reakcije pojedinim akterima po principu povjerljivosti, kao i opštoj javnosti; ovakvo učešće može pomiriti potrebu za vršenjem evaluacije kvaliteta sa potrebom da indikatori i evaluatori poštuju sudijsku nezavisnost.

44. Statističke podatke obično prikupljaju sudovi i šalju ih centralnom tijelu koje može biti Vrhovni sud, Visoko pravosudno vijeće, Ministarstvo pravde ili Nacionalna sudska uprava. U svakodnevnom prikupljanju podataka, sudski registri mogu igrati važnu ulogu. U nekim slučajevima privatne agencije su učestvovala u određivanju indikatora kvaliteta i definisanju sistema kontrole kvaliteta.

45. Objavljivanje statističkih podataka o predmetima koji čekaju na procesuiranje i ranijim predmetima za svaki pojedinačni sud, koje se praktikuje u nekim državama, predstavlja još jedan korak u pravcu transparentnosti kada je riječ o obimu posla.

46. Centralizovano tijelo koje prikuplja podatke u rijetkim slučajevima vrši konstantni proces monitoringa. Ovaj monitoring, međutim, nema uvijek direktan i trenutni uticaj na organizaciju sudova i alokaciju ljudskih i materijalnih resursa.

47. CCJE vjeruje da je u interesu pravosuđa da prikupljanje podataka i monitoring budu vršeni redovno i da putem odgovarajuće procedure bude omogućeno brzo prilagođavanje organizacione strukture sudova promjenama u broju neriješenih predmeta<sup>3</sup>. U cilju usaglašavanja ostvarenja ove potrebe

---

<sup>3</sup> Vidjeti odjeljak C, dopis b.

sa garancijama nezavisnosti pravosuđa (odnosno sa principom nesmjernjivosti sudije i zabranom oduzimanja predmeta sudiji), CCJE smatra poželjnim da tijelo nadležno za prikupljanje podataka i monitoring bude nezavisan organ spomenut u paragrafima 37 i 45 Mišljenja br. 1 (2001); ako je neko drugo tijelo nadležno za prikupljanje podataka i monitoring, države trebaju osigurati da te aktivnosti ostanu u javnoj sferi kako bi očuvali određene strateške interese povezane sa obradom podataka koji se tiču pravosuđa; to nezavisno tijelo, međutim, treba biti ovlašteno da preduzme potrebne mjere u cilju prilagođavanja sudske organizacije promjenama u broju neriješenih predmeta.

48. Saradnja među svim akterima u pogledu tumačenja i objavljivanja podataka treba teći glatko.

### C. BROJ NERIEŠENIH PREDMETA I UPRAVLJANJE PREDMETIMA

49. Ovaj odjeljak se bavi mjerama koje mogu smanjiti obim posla u sudovima, kao i mjerama koje pomažu u rješavanju predmeta koji pristižu u sud. CCJE razmatra ove dvije teme zajedno<sup>4</sup> jer su obje značajne za izvršenje obaveze suda da osigura pravično suđenje u razumnom roku, a postoji i određeno preklapanje.

#### I. OPŠTA RAZMATRANJA

50. Mjere za smanjenje obima posla u sudovima sadrže mjere koje imaju isključivo taj cilj, kao i mjere koje imaju nezavisnu vrijednost. Preporuka br. R (86) 12 utvrđuje mjere koje se u različitom stepenu primjenjuju na krivične i građanske sudove<sup>5</sup>. Preporuke br. R (87) 18<sup>6</sup> i br. R (95) 12<sup>7</sup> bave se posebno krivičnim predmetima. Naprimjer, mjere poput eliminisanja zadataka koji

<sup>4</sup> Pitanje broja neriješenih predmeta i upravljanje predmetima su razmatrani u okviru Prve evropske konferencije sudija (vidjeti paragraf 8 iznad).

<sup>5</sup> Preporuka br. R (86) 12 Komiteta ministara državama članicama o mjerama za sprečavanje i smanjenje prekomjernog obima posla u sudovima. Ona pokriva sljedeće teme: (a) procedure izmirenja (ili, da upotrijebimo savremeniji termin „medijacije“), uključujući i obavezu advokata da promovišu izmirenje; (b) druge vansudske procedure za rješavanje spora, uključujući arbitražu (i, iako se izričito ne spominje, ombudsmana); (c) uloga sudije u promovisanju sporazumnog rješavanja spora; (d) oslobađanje sudija od zadataka koji ne pripadaju sudijskoj funkciji; (e) suđenje jednog sudije u prvom stepenu (za razliku od suđenja u vijeću); (f) revizija stručnosti sudova, u cilju ravnopravne raspodjele obima posla; (g) procjena uticaja osiguranja (troškova) postupka, kako bi se utvrdilo da li ono ohrabruje podnošenje neosnovanih odštetnih zahtjeva.

Preporuka br. (94) 12 Komiteta ministara državama članicama je podsjetila države na njihovu dužnost da obezbijede adekvatne uslove rada za sudije uključujući „preduzimanje odgovarajućih mjera za dodjeljivanje zadataka koji su izvan sudijske funkcije drugim osobama“ u skladu sa prethodnom Preporukom.

<sup>6</sup> Preporuka br. R (87) 18 Komiteta ministara državama članicama o pojednostavljenju krivičnog pravosuđa.

<sup>7</sup> Preporuka br. R (95) 12 Komiteta ministara državama članicama o upravljanju krivičnim pravosuđem sadrži niz preporuka o načinu reagovanja na povećanje broja ili složenosti predmeta, neželjena odlaganja, budžetska ograničenja i veća očekivanja javnosti i zaposlenih, u poglavljima (I) Postavljanje ciljeva, (II) Upravljanje obimom posla, (III) Upravljanje infrastrukturom, (IV) Upravljanje ljudskim resursima i (V) Upravljanje poslovima informisanja i komunikacije.

su izvan sudijske funkcije ili mjere koje se tiču osiguravanja izbalansiranog obima posla imaju za direktan cilj osiguravanje odgovarajućeg obima posla. Sporazumno poravnanje (bilo da je postignuto od strane strana u sporu ili putem medijacije<sup>8</sup>) ima poseban kvalitet, koji se ogleda u afirmaciji vrijednosti slobode izbora i sporazuma, nasuprot sudski nametnutom rješenju. Dekriminalizacija manjih prestupa može biti način da se smanji obim posla, ili to može biti odraz zaključka da je bolje da određene kategorije prestupnika (npr. mladi) budu procesuirani izvan formalnog krivično-pravnog sistema. Jasno izražavanje motiva može pomoći u utvrđivanju vrijednosti određenih predloga.

51. CCJE polazi od različitih tema u okviru kojih se krivični i građanski aspekti mogu zajedno razmotriti i usporediti.

#### (a) Sudska administracija

52. CCJE je identifikovao dva osnovna modela upravljanja sudovima<sup>9</sup>. U prvom slučaju, sudije uzimaju malo ili nimalo direktnog učešća u upravljanju sudovima. Oni mogu posvetiti više vremena suđenju, umjesto da izdvajaju vrijeme za zadatke izvan sudijske funkcije za koje možda nemaju afinitet ili nisu adekvatno obučeni. Iako sudovi ne bi mogli normalno funkcionisati ako sudije ne bi bile makar konsultovane o administrativnim pitanjima, odluke o upravljanju budžetom, zapošljavanju osoblja i sudskim zgradama i objektima su u rukama administrativaca. S obzirom na činjenicu da, bez obzira koji sistem bio na snazi, novac za njegovo funkcionisanje mora doći od centralne vlade, ovaj sistem pomaže da sudije budu izvan političkog pritiska koji slijedi iz obaveze ispunjavanja ciljeva u smislu produktivnosti.

53. Nedostatak se sastoji u tome da upravo sudije moraju ispunjavati primarne ciljeve sudskog sistema, efikasno i pravično rješavanje predmeta, ali u ovom modelu imaju malo kontrole nad okruženjem u kojem pokušavaju ispuniti ovaj cilj.

54. U drugom osnovnom tipu sistema, sudija višeg ranga u nekom sudu takođe suštinski upravlja tim sudom. On ili ona moraju imati makar ograničenu diskreciju u trošenju budžeta, zapošljavanju i otpuštanju osoblja i u pitanjima vezanim za zgradu suda i njen sadržaj. Prednosti i nedostaci su obrnuti u odnosu na prvi primjer: sudije su odvrćene od svoje primarne uloge i primorane da obavljaju poslove za koje ih njihovo obrazovanje možda nije pripremilo. Veća je vjerovatnoća da će doći u situaciju da prekrše svoja javna ovlaštenja. S druge strane, oni imaju stvarnu kontrolu nad načinom pružanja pravne zaštite u svojim sudovima i imaju više uticaja na političku alokaciju resursa.

---

<sup>8</sup> Vidjeti odjeljak D ovog Mišljenja.

<sup>9</sup> Usporedi s Mišljenjem CCJE br. 2 (2001) o finansiranju i upravljanju sudovima, paragraf 12-13.



55. Mnoge zemlje imaju sisteme koji su negdje između ove dvije krajnosti. Ono za šta se može reći da je od sve veće važnosti je da sudije tečaju biti konsultovane i imati mogućnost učestvovanja u donošenju osnovnih odluka o obliku modernog pravosuđa i prioritetima koji se toga tiču. CCJE naglašava ovu potrebu.

#### **(b) Česte promjene u obimu posla**

56. Obim posla pojedinih sudova povećava se ili smanjuje s vremena na vrijeme. Ovo izazivaju demografske promjene i, u sferi kriminala, promjene u krivičnim obrascima. Ove promjene mogu biti privremene. Naprimjer, sud koji se nalazi u blizini granice može zabilježiti dramatičan porast broja predmeta koji se tiču nelegalne imigracije ili sud u blizini aerodroma porast broja predmeta krijmčarenja.

57. U nekim jurisdikcijama, sudije i/ili predmeti mogu biti relativno lako premješteni iz jednog suda u drugi, makar privremeno. CCJE smatra da je takva fleksibilnost uopšteno govoreći poželjna, pod uslovom da se poštuje nezavisnost pojedinih sudija i da se, u slučaju premještaja sudije, dobije saglasnost tog sudije. On naravno naglašava da to mora biti činjeno uz poklanjanje potrebne pažnje praktičnim problemima koji se tiču pristupa pravdi. Strane u postupku i javnost uopšte imaju pravo da očekuju da predmeti po pravilu budu rješavani na relativno malo udaljenom i pristupačnom mjestu.

58. U drugim jurisdikcijama, od samog početka je utvrđen sudija kome se slučaj dodjeljuje, premještaj sudije zahtijeva njegovu saglasnost, a za premještanje predmeta ukoliko je moguće, potrebna je saglasnost stranaka. U svakom sudu su ipak mogući mehanizmi po kojima bi, na primjer, izabrano vijeće sudija moglo odlučiti da prenese predmete nekog preopterećenog sudije drugom sudiji u okviru istog suda.

59. Ako postoje trajne promjene u obimu posla, bit će potrebne odgovarajuće promjene u veličini suda, naročito u ovoj drugoj kategoriji jurisdikcija. Čisto ekonomska razmatranja (upućivanje na zatvaranje lokalnih sudova) mogu se na ovom mjestu sukobiti sa pravom stranaka i javnosti na relativno malo udaljeno i pristupačno pravosuđe. CCJE podstiče zemlje da izuče i razviju odgovarajuće kriterije koji će uzeti u obzir i izbalansirati ovu argumentaciju, na način koji će osigurati da u toku prilagođavanja na promjenu obima posla, promjene u sudskim metodama ne budu osmišljene tako da nanose štetu nezavisnosti sudija.

60. Ipak, CCJE upućuje na svoje Mišljenje br. 2 (2001), naročito paragrafe 4 i 5, koji se tiču adekvatnih resursa. Mogućnost razmještanja sudija ili predmeta iz jednog suda u drugi ne bi trebala biti podsticaj za prihvatanje strukturalnog nedostatka resursa. Takva fleksibilnost ne može zamijeniti dovoljan broj sudija, koji je neophodan da se odradi obim posla koji je prihvatljiv pod normalnim okolnostima.

### (c) Angažovanje jednog sudije

61. Kada je riječ o krivičnim predmetima, u Preporuci br. R (87) 18, paragraf D.2, navodi se da jedan sudija treba biti angažovan „bez obzira na težinu krivičnog djela“. Međutim, u ozbiljnim predmetima koji se tiču slobode pojedinca, kolegijalnost u pronalaženju činjenica od strane vijeća od tri ili više sudija, bilo sudija porotnika ili profesionalaca, predstavlja važan garant da odluke neće biti donesene pod uticajem predrasuda ili specifičnih stavova jedne osobe. U praksi, manje teške predmete obično rješava jedan sudija, a teže vijeće, iako granica podjele znatno varira od zemlje do zemlje.

62. U građanskim predmetima, uobičajena praksa u zemljama precedentnog prava je da prvostepene sudije (s obzirom na to da je riječ o iskusnim stručnjacima koji su imenovani relativno kasno u njihovoj profesionalnoj karijeri) sude pojedinačno. U drugim jurisdikcijama u kojima postoje karijerne sudije (i u zemljama poput Francuske, u kojoj se *tribunaux de commerce* sastoji od laika), u prvostepenom postupku se koriste vijeća, iako izgleda da postoji tendencija u pravcu angažovanja jednog sudije.

63. Upotreba vijeća može nadomjestiti nedostatak iskustva pojedinačnih članova. Ona pomaže da se osigura dosljednost kvaliteta i prenese iskustvo na mlađe sudije. Moglo bi biti teško napustiti ovaj sistem ako bi, u slučaju da do toga dođe, time mladi sudija ili nestručna osoba postali jedini članovi prvostepenog tribunala.

64. CCJE smatra da države trebaju podstaći obuku i profesionalno usavršavanje u cilju lakšeg angažovanja jednog sudije u prvostepenom postupku, kad god je to moguće postići u skladu sa iskustvom i sposobnostima raspoloživih sudija i prirodom postupka o kome je riječ.

### (d) Pomoć sudijama

65. CCJE u svom Mišljenju br. 2 (2001) napominje da u mnogim zemljama sudije imaju nedovoljne resurse na raspolaganju. Međutim, CCJE ukazuje na potrebu smanjenja neprikladnih zadataka koje sudije obavljaju, tako što će sudijama biti dodijeljeni pomoćnici, sa značajnim kvalifikacijama u oblasti prava („službenici“ ili „referendari“), kojima sudija može delegirati, pod vlastitim nadzorom i odgovornošću, obavljanje određenih aktivnosti, poput istraživanja zakonodavstva i sudske prakse, pisanje jednostavnih ili standardizovanih dokumenata i kontakt sa advokatima i/ili javnošću.

### (e) Aktivnosti izvan sudijske funkcije

66. CCJE podržava stav da aktivnosti izvan sudijske funkcije navedene u Dodatku Preporuci br. R (86) 12 ne bi trebalo pod uobičajenim okolnostima dodjeljivati sudijama. Međutim, postoje i druge aktivnosti koje mogu poremetiti sudiju i umanjiti njegovu produktivnost u vršenju sudijskih dužnosti, uključujući

i aktivnosti koje se tiču sudske administracije, u slučaju kada nije osigurana adekvatna pomoć ili finansiranje (vidjeti tačku (a) iznad) i obavljanje dužnosti privatnog arbitra, koja u mnogim zemljama i nije dozvoljena.

67. Kritika se svodi na vrijeme koje sudija provede u radu u komisijama ili sličnim tijelima. Postoji mišljenje da „sudija treba suditi“, dok druge aktivnosti predstavljaju gubljenje dragocjenog resursa.

68. CCJE ne smatra da ovu tvrdnju treba previše doslovno shvatiti. Ako komisija ispituje aspekt koji je relevantan za sudijski rad i ako sudija može doprinijeti radu tog tijela, vrijeme provedeno u takvom poslu se ne može smatrati izgubljenim. Štaviše, sudija će postati bolji tako što će proširiti vidike radeći sa profesionalcima iz drugih oblasti i baveći se temama koje su povezane sa njegovim poslom, ali spadaju izvan njegovog redovnog djelokruga.

69. S druge strane, postoje rizici da sudije budu uključene u istrage koje su motivisane političkim razlozima, uključujući i davanje sudova o pitanjima koja su izvan oblasti prava i izvan njihovog direktnog iskustva. Sudije trebaju pažljivo razmotriti da li je razumno da svoje vještine i reputaciju upotrijebe u istragama takve prirode<sup>10</sup>.

#### **(f) Pravno zastupanje i finansiranje troškova pravne zaštite**

70. U krivičnim stvarima, pravilno je stanovište da pravna pomoć i besplatno pravno zastupanje trebaju biti dostupni bez procjene osnovanosti tvrdnji optuženog. Problem, čini se, leži u velikim razlikama u prirodi i težini predmeta za koje su takva pomoć i zastupanje omogućeni u različitim zemljama. Međutim, u građanskim predmetima postoji zabrinutost da metode finansiranja parničnog postupka mogu ohrabriti neosnovano ili pretjerano parničenje, a ovo nije ograničeno samo na osiguranje troškova postupka<sup>11</sup>. U svakom pravnom sistemu, postoji tendencija da posla bude više u oblastima u kojima postoji novčana nadoknada. Potrebno je uvesti odgovarajuće sisteme kontrole u smislu prethodne procjene dopustivosti zahtjeva i izuzimanja iz prava na zahtjev za pravnu pomoć predmeta čija osnovanost i/ili traženi iznos ne opravdavaju očekivane troškove<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> CCJE upućuje na svoje Mišljenje br. 3 (2002), u kome je razmotrio pitanje sudijske etike.

<sup>11</sup> U vezi sa ovim posljednjim, vidjeti paragraf 26 iznad.

<sup>12</sup> Sličan problem se javlja u pogledu sporazuma (trenutno dozvoljenih u Ujedinjenom Kraljevstvu) o uslovnom honoraru – odnosno sporazuma po kome podnosilac odštetnog zahtjeva isplaćuje advokatski honorar jedino ukoliko zahtjev bude prihvaćen, koji se tada naplaćuje od optuženog koji je izgubio spor uz bonus do 100% koji se isplaćuje advokatu podnosioca odštetnog zahtjeva koji je dobio spor. Ovakve sporazume mogu koristiti siromašni podnosioci tužbenog zahtjeva da zabrinu optužene i da ih natjeraju na poravnanje, jer (i) podnosilac odštetnog zahtjeva i njegovi advokati nemaju interesa da se ugovori razuman honorar – već upravo suprotno; i (ii) osim ako podnosilac odštetnog zahtjeva ne osigura osiguranje troškova postupka, mala je vjerovatnoća da će optuženi ukoliko dobije spor moći da naplati bilo kakve troškove od podnosioca odštetnog zahtjeva koji je izgubio spor. Sudovi u Engleskoj i Velsu su nedavno uveli čvršću kontrolu radi ograničavanja iznosa honorara koji može biti dogovoren u takvim sporazumima i propisivanja uslova pod kojima se ovi sporazumi mogu sklopiti.

## II. KRIVIČNI SUDOVI

71. CCJE dalje razmatra pitanja od konkretne važnosti za krivični postupak: Na početku je važno zapamtiti dvije očigledne, ali osnovne razlike između krivičnog i građanskog postupka:

- (i) Građanski postupak gotovo uvijek uključuje dvije strane. Javnost ima opšti interes za adekvatno rješavanje građanske parnice, ali ne postoji interesovanje za ishod konkretnog predmeta. U krivičnim postupcima, javnost ima realan interes za adekvatno rješavanje svakog pojedinačnog predmeta.
- (ii) Proceduralna odlaganja i nepravilnosti u građanskom postupku mogu biti sankcionisani naredbom za plaćanje troškova ili, što predstavlja krajnju mjeru, odbacivanjem tužbe. U krivičnom postupku, tužilac može biti kažnjen novčano<sup>13</sup> ili u ekstremnom slučaju odbacivanjem optužnice. Mnogo je teže kazniti optuženog za odlaganje ili nepravilnosti, iako u nekim zemljama advokatu odbrane može biti naloženo da plati nepotrebno prouzrokovane troškove. Sam optuženi često ne raspolaže dovoljnim sredstvima za snošenje troškova. A posljednja kazna u vidu odbacivanja njegovog predmeta nije moguća. Sud ne može zaključiti da se on odrekao prava na suđenja time što nije ispunio određeni proceduralni zahtjev.

72. Imajući u vidu navedeno, CCJE je razmotrio određene konkretne probleme.

### (a) Diskreciono pravo pokretanja krivičnog postupka

73. Preporuka br. R (87) 18 podržava princip diskrecionog prava pokretanja krivičnog postupka „u svim slučajevima kada istorijski razvoj i ustav države članice to dozvoljava“, i navodi da „u suprotnom, treba uvesti mjere koje imaju istu svrhu“. U ovim drugim zemljama, dužnosti nezavisnog javnog tužilaštva (*ministère public*) mogu uključivati obavezu da predmeti budu proslijeđeni sudu i da jedino sudija može imati ovlaštenje da obustavi krivično gonjenje.

74. U ovoj preporuci se kaže da svaka odluka da se ne pokrene krivični postupak treba biti „utemeljena na pravu“ (paragraf I.2), „zasnovana na nekom opštem principu, kao što je javni interes“ (paragraf II.4) i donesena jedino „ako tužilaštvo ima adekvatne dokaze o krivici“ (paragraf I.2). CCJE ovaj treći uslov tumači upravo doslovno, pitanje diskrecionog pokretanja optužnice ima smisla postaviti samo ukoliko tužilaštvo ima adekvatne dokaze o krivici. Međutim, u slučaju kada adekvatni dokazi (još) nisu pribavljeni, CCJE smatra da istražnom organu treba ostaviti mogućnost da odluči da ozbiljnost predmeta i druge okolnosti koje se tiču krivičnog djela, potencijalnog prestupnika i oštećenog ne opravdavaju dalje napore u pravcu prikupljanja dodatnih dokaza.

---

<sup>13</sup> Potrebno je razmotriti da li je ovo u skladu sa javnom prirodom tužilaštva u mnogim zemljama.

75. U ovoj Preporuci se dalje kaže da odluka da se ne pokrene, ili da se prekine krivični postupak može biti propraćena upozorenjem ili opomenom ili donesena pod određenim uslovima (za šta je u ovom posljednjem slučaju potrebna saglasnost optuženog prestupnika); da se ona ne treba smatrati osuđujućom presudom niti biti unesena u dosije optuženog, osim ako je on priznao krivicu; i da to ne treba uticati na pravo oštećenog da traži naknadu štete. U praksi, u većini zemalja (ali ipak sa značajanim brojem izuzetaka) postoji određeni stepen diskrecije. Treba razlikovati sisteme u kojima predmet može biti obustavljen jedino uz uslove poput naknade štete oštećenima i onih u kojima postoji diskreciono pravo na prekid postupka kada se smatra da nije u javnom interesu da se postupak nastavi.

76. U Evropi se trenutno javljaju tri osnovne strukture.

- (i) Tužilaštvo nema ovlaštenja ni da obustavi predmet, niti da izvršiocu nametne uslove/sankcije ukoliko dokazi opravdavaju podizanje optužnice. Ono jednostavno vrši funkciju pripremanja predmeta za sud.
- (ii) Tužilaštvo ima ovlaštenje da odluči da li će pokrenuti optužnicu ili neće (tj. da potpuno odustane od predmeta) čak i ako postoje dovoljni dokazi za podizanje optužnice.
- (iii) Tužilaštvo ima kako ovlaštenja da odluči da li će podići optužnicu, tako i mogućnost da odustane od predmeta uz nametanje izvršiocu određenih uslova ili novčane kazne kao alternative tome da predmet bude predat sudu. U okviru ove široke kategorije, postoje značajne razlike u pogledu ovlaštenja tužilaštva. U nekim zemljama moguće je nametnuti čitav niz uslova uključujući savjetovanje i društvenokoristan rad. U drugim, jedini mogući uslov je plaćanje određenog novčanog iznosa.

77. U cilju primjene Preporuke br, R (87) 18, CCJE savjetuje dalja istraživanja u pojedinim državama koje trenutno nemaju nijedan od sistema u kojima važi diskreciono pravo u vezi pokretanja optužnice ili njima ekvivalentnih sistema. CCJE smatra da svaka država treba razmotriti ulogu koju bi sudovi mogli imati u potvrđivanju provedenog postupka, naročito u slučajevima kada oštećeni osporavaju odluku tužilaštva da odustane od predmeta.

#### **(b) Skraćeni postupak**

78. Čini se da sve države članice primjenjuju neki vid skraćenog postupka, npr. za administrativne prestepe ili manje ozbiljna krivična djela, iako priroda i obim takvih procedura znatno variraju. Efekat članova 5. i 6. EKLJP mora biti uzet u obzir prilikom uvođenja i propisivanja ovakvih postupaka, pri čemu uvijek mora biti ostavljena mogućnost za podnošenje žalbe sudiji.

### (c) Priznavanje krivice i nagodba

79. Preporuka br. R (87) 18 zagovara ovaj princip. U njoj se razmatra rano priznavanje krivice učinjeno u sudu u ranoj fazi postupka, što predstavlja model precedentnog prava. Međutim, malo zemalja ima formalan sistem ove prirode. Ovaj sistem – i naročito ono što ide uz njega, nagodba i smanjenje kazne u zamjenu za priznanje krivice – stvari su kojima se zemlje koje ne pripadaju anglosaksonskom pravnom nasljeđu snažno protive. Međutim, u jednom broju zemalja postoji sistem skraćenog postupka u slučaju priznavanja krivice. Ovo funkcionira na sličan način kao i formalno izjašnjavanje o krivici u mjeri u kojoj dopušta izvođenje manjeg broja dokaza i brže rješavanje predmeta.

80. CCJE prepoznaje u svakom formalnom sistemu za priznavanje krivice sljedeće prednosti (koje uviđaju sistemi precedentnog prava) i moguće opasnosti:

#### (i) Priznavanje krivice

81. Ako optuženi može biti pozvan ili ako mu može biti data mogućnost da u ranoj fazi postupka pred sudijom formalno izjavi da priznaje svoju krivicu, uštedit će se mnogo vremena i novca. Ako se ovo odvija u formalnom okruženju, moguće je ugraditi mehanizme zaštite za optuženog. Postoji mogućnost da priznanje dato policiji bude dobijeno na neprikladan način. Priznanje krivice na sudu je potvrda da to nije bio slučaj. Advokati međutim moraju imati profesionalnu obavezu da potvrde u konsultaciji sa optuženim da optuženi zaista priznaje neophodne zakonske elemente tog djela.

#### (ii) Nagodba

82. Ovo se tiče dvije različite stvari: nagodbe oko optužnice i nagodbe oko osuđujuće presude.

83. Nagodba oko optužnice podrazumijeva dogovor sa tužilaštvom, bilo formalan ili neformalan, da će tužilaštvo odustati od jedne ili dvije tačke optužnice ukoliko optuženi prizna ostale (npr. koje se tiču manje ozbiljnog krivičnog djela). U ovakvom postupku sudija obično uopšte ne učestvuje, iako može postojati i odredba kojom se zahtjeva odobrenje sudije. Argument u prilog ovome je da, ako je optuženi spreman da prizna devet od deset provalnih krađa, ne može biti u interesu efikasnog pravosuđa da se održi kompletno suđenje za desetu tačku optužnice samo zato što postoji dovoljno dokaza da mu za to bude suđeno.

84. Nagodba oko osuđujuće presude je takođe moguća u jednom broju zemalja. Međutim u precedentnom pravu se smatra veoma opasnim dozvoliti da sudija bude uključen u ovaj proces. Opasnost se sastoji u tome da optuženi može podleći pritisku da prizna krivicu za djelo koje nije učinio u nastojanju da od sudije koji mu izriče presudu dobije blažu kaznu.



### (iii) Ublažavanje kazne

85. Ovo je jedan drugačiji koncept, koji ne zavisi od bilo kakve nagodbe sa bilo kim, bilo da je riječ o tužilaštvu ili sudiji. Ovaj koncept (koji je prihvaćen u nekim zemljama) sastoji se u tome da optuženi koji prizna krivicu obično dobije blažu kaznu od one koju bi dobio da to nije učinio – i što ranije prizna krivicu, blaža će biti kazna<sup>14</sup>.

86. Ima onih koji odbacuju ovu ideju. Oni tvrde da ono što je optuženi učinio je učinjeno i da svako krivično djelo, kada se dokaže, zaslužuje određenu kaznu, bez obzira da li je uslijedilo priznanje ili ne. Argument da priznavanje krivice ukazuje na kajanje je, u većini slučajeva, iluzoran. U nekim slučajevima, principijelan odgovor društva je moguć u onim sistemima u kojima se suđenja većim dijelom obavljaju usmeno. Ako je glavni svjedok pripadnik osjetljive društvene kategorije (naročito ako je riječ o djeci i žrtvama seksualnog nasilja) usmeni postupak može predstavljati dodatnu traumu. U takvim slučajevima, svojim izjašnjavanjem o krivici kojim se izbjegava potreba za ročištem, optuženi je smanjio ili izbjegao štetu koju bi u suprotnom slučaju izazvao.

87. Izvan ovog malog broja predmeta, takav odgovor nije primjenjiv. Ako je osoba optužena za niz provalnih krađa na osnovu otisaka prstiju i naučnih dokaza, jedini svjedoci koje je pošteditio iznošenja dokaza su profesionalci koji su navikli na iznošenje dokaza. Razlog za podsticanje na priznanje krivice putem ublažavanja kazne je praktična prednost koju priznanje donosi (i) garantovanjem osuđujuće presude za optužene koji su svjesni svoje krivice, ali u suprotnom ne bi imali razloga da ne insistiraju da se suđenje održi u nadi da dokazi ili svjedoci optužbe neće uvjeriti porotu ili sudiju, i (ii) skraćivanjem postupka (i izbjegavajući odlaganja i dalja suđenja) čak i u predmetima kada bi osuđujuća presuda svakako uslijedila nakon kompletnog toka suđenja. Ovo su realne praktične koristi za društvo u cjelini.

88. Ipak, jasno je da ako se dozvoli ublažavanje kazni, određeni zaštitni mehanizmi moraju biti uvedeni. Advokati i sudije moraju voditi računa da izjave o krivici budu date dobrovoljno i da predstavljaju autentična priznanja krivice. Sudije ne bi trebale spominjati mogućnost ublažavanja kazne, niti učestvovati u bilo kakvom razgovoru sa advokatima ili optuženim na tu temu. Sudije trebaju imati ovlaštenje da ne odobre bilo kakvo izjašnjavanje, za koje postoje indicije da neće biti istinito ili u javnom interesu.

89. CCJE sumnja da bi bilo realno preporučiti momentalnu primjenu sistema ublažavanja kazne u zamjenu za priznanje krivice u svim zemljama članicama. Ipak, CCJE preporučuje svim zemljama da razmotre da li bi takav sistem donio određene koristi njihovom krivičnom pravosuđu.

---

14 Obično do jedne trećine dužine trajanja kazne koja bi u protivnom bila izrečena.



### III. GRAĐANSKI SUDOVI

90. Preporuka br. R (84) 5 prepoznaje devet „principa građanskog postupka čiji je cilj da unaprijede funkcionisanje građanskog pravosuđa“. Ovo je dalekovidna rana Preporuka, koja još nije primijenjena u praksi. CCJE smatra da bi ona, u slučaju da bude široko prihvaćena, ponudila realne garancije za saglasnost sa obavezom država prema članu 6. EKLJP da u građanskom postupku osiguraju „pravično i javno suđenje u razumnom roku“

91. Ovih devet principa navode ključne elemente ovlaštenja za vođenje predmeta koje CCJE smatra da sudija treba imati i koristiti od početka do kraja svih građanskih (uključujući i administrativne) postupaka u cilju osiguravanja saglasnosti sa članom 6. EKLJP. CCJE će, stoga, dati malo detaljniji pregled komentara ovih Principa.

92. Prvi princip Preporuke predlaže ograničavanje postupka na „ne više od dva ročišta“, jedno pripremno i drugo za izvođenje dokaza, argumentacije i, ako je moguće, donošenje presude, bez bilo kakvih odlaganja „osim u slučaju pojave novih činjenica i u drugim izuzetnim i važnim okolnostim“, kao i kaznene mjere za stranke, svjedoke i vještake koji ne ispoštuju vremenska ograničenja suda ili se ne pojave na sudu.

93. CCJE ovaj princip posmatra kao okvirni obrazac. U nekim sistemima dokazi se izvode u više ročišta. U drugim se vodi veoma opsežan parnični postupak koji nikako ne bi mogao biti proveden uz ograničenje na jedno pripremno i jedno finalno ročište. Najvažnija pojedinost je ta da sudije od početka trebaju kontrolisati vremenski raspored i trajanje postupka, da čvrsto utvrde datume i imaju ovlaštenje (i biti voljni da ga upotrijebe kad god je to prikladno) da odbiju zahtjev za odlaganje, čak i ako to zatraže obje strane u postupku.

94. Prema Drugom principu, sudije trebaju imati ovlaštenje da kontrolišu zloupotrebu postupka, putem sankcionisanja stranaka i advokata.

95. U Trećem principu se ogleda suština modernog upravljanja predmetima: „Sud treba (...) imati aktivnu ulogu u osiguravanju brzog napretka postupka, istovremeno poštujući prava strana u postupku, uključujući i pravo na jednak tretman. On, naročito, treba imati ovlaštenje da *proprio motu* naloži stranama da daju potrebno objašnjenje; da zatraži dokaze, makar u slučajevima kada su u pitanju interesi onih koji nisu strane u postupku; da kontroliše uzimanje dokaza; da isključi svjedoke čije bi svjedočenje bilo irelevantno za dati predmet; da ograniči broj svjedoka o određenoj činjenici u slučajevima kada je njihov broj pretjeran (...)“.

96. Četvrti princip se nadovezuje na ovo, navodeći da sudu treba omogućiti da, osim u slučajevima izričito propisanim zakonom, odluči da li će provesti pismeni ili usmeni postupak.

97. Peti princip se bavi nečim što je, po mišljenju CCJE, glavni aspekt efikasnog upravljanja predmetima: potrebom da se jasno definišu zahtjevi stranaka i priroda njihovih dokaza u najranijoj mogućoj fazi – i da se isključi uvođenje novih činjenica u žalbenom postupku, osim ako su one bile poznate (ili, kako CCJE predlaže, kada nije realno da su mogle biti poznate) u prvostepenom postupku ili ako je postojao neki poseban razlog.

98. U nekim zemljama, pravila ili kultura parničenja dozvoljava stranama da ispravljaju i dopunjuju činjenice i dokaze koje su iznijeli gotovo bez ikakvih ograničenja – čak i na apelacionom nivou (vidjeti ispod). CCJE smatra da to više nije prihvatljivo i da je došlo vrijeme da se takva pravila preispitaju i ta kultura promijeni. Strane u postupku imaju pravo na „pravično ... suđenje u razumnom roku“ kada je riječ o njihovim tužbenim zahtjevima ili odbrani, ali ne i na neograničenu mogućnost da predstave nove i različite činjenice – a to naročito ne u drugostepenom žalbenom postupku.

99. Šesti princip predstavlja važnu instrukciju da „Presuda treba biti donesena na kraju ili, ako je moguće, nakon postupka. Presuda treba biti što je moguće sažetija. Treba se pozivati na vladavinu prava, ali treba sa preciznošću riješiti, izričito ili implicitno, sve zahtjeve pokrenute od strana u postupku“. U nekim zemljama ili sudovima postoje manje ili više formalna pravila koja određuju maksimalni rok u kome presuda treba biti donesena. Sedmi princip („treba preduzeti korake u cilju sprečavanja zloupotrebe pravnih lijekova nakon izricanja presude“) ne spada među glavne predmete interesovanja ovog mišljenja.

100. Osmi princip utvrđuje određene aspekte upravljanja predmetima, uključujući posebne procedure za (a) hitne slučajeve, (b) likvidirane odštetne zahtjeve i manje odštetne zahtjeve, (c) posebne vrste predmeta. U njih, prema ovom principu, spadaju: „pojednostavljene metode pokretanja postupka, bez zakazivanja ročišta ili uz zakazivanje samo jednog ročišta ili (...) jednog preliminarnog pripremnog ročišta; isključivo pismeni ili usmeni postupak (...); zabrana ili ograničenje određenih izuzetaka i instrumenata odbrane; fleksibilnija pravila dokazivanja, bez odlaganja ili uz kratka odlaganja; imenovanje sudskog vještaka (...); aktivna uloga suda u vođenju predmeta i traženje i uzimanje dokaza“.

101. Deveti princip naglašava potrebu za „najmodernijim tehničkim sredstvima koja trebaju biti stavljena na raspolaganje pravosudnim organima“. CCJE podržava i naglašava odnos između efikasne tehnologije i sposobnosti sudije da prati i kontroliše sudski postupak koji se nalazi na njegovom spisku predmeta ili na spisku predmeta suda.

102. Zajednička logika svih ovih principa je da građanska parnica prijeti da postane kompleksna i dugotrajna do stepena kada neće biti moguće ispuniti zahtjeve člana 6. (1) EKLJP ni u jednom pojedinačnom predmetu, kao ni u svim

drugim predmetima na čije ažurno i efikasno vođenje direktno utiču vrijeme i resursi koje zauzima prethodni predmet.

103. Države trebaju osigurati adekvatne – ali ne i neograničene – resurse za finansiranje kako građanskih tako i krivičnih sudskih postupaka<sup>15</sup>. Kao što ni država ni strane u sporu ne raspolažu neograničenim sredstvima, sudovi moraju kontrolisati sudski postupak, u interesu kako pojedinačnih stranaka, tako i stranaka u ostalim predmetima.

104. Pojedinačni predmeti trebaju biti vođeni „proporcionalno“, odnosno na način koji će omogućiti kako stranama u konkretnom sporu da dobiju pravnu zaštitu uz troškove koji su srazmjerni pitanjima i novčanom iznosu koji su predmet razmatranja, tako i ostalim stranama da dobiju pravičan dio sudskog vremena za vlastite sporove.

105. Ukratko, stranke imaju pravo na odgovarajući dio sudskog vremena i pažnje, ali u odlučivanju o tome šta je odgovarajuće, sudija je dužan uzeti u obzir opterećenost i potrebe drugih, uključujući i državu koja finansira sudski sistem i druge strane koje ga koriste.

106. U različitim zemljama se na različitim nivoima implementiraju principi Preporuke br. R (84) 5. Opšta tendencija u pravnim reformama građanskog postupka koja je posljednjih godina pokrenuta kretala se u ovom pravcu. Sudijama su data veća ovlaštenja u pogledu „formalnog vođenja“ građanskog postupka, iako ne u pogledu njegovog materijalno-pravnog toka – oni, naprimjer, ne mogu preduzeti mjere za uvođenje u predmet faktičkog dokaza koji strane u sporu nisu podnijele. Međutim, u nekim državama članicama sudija još uvijek nema ovlaštenje da odluči da li postupak treba biti vođen usmeno ili pismeno, ili kada treba pribjeći izricanju skraćene presude ili odrediti vremenska ograničenja, jer su ove stvari definisane zakonom. CCJE smatra da ova ograničenja kontrolnih ovlaštenja sudije i njegove sposobnost da ubrza tok procedure nisu saglasna sa načelom efikasnosti pravosuđa.

107. CCJE dalje razmatra određene procedure koje su usvojene ili predložene u ovoj oblasti:

**(a) Pravila pretprocesnog postupka**

108. Pravila pretprocesnog postupka (razvijena u Ujedinjenom Kraljevstvu) propisuju mjere koje treba preduzeti prije početka samog postupka. Ona su utvrđena u saradnji između predstavnika obje zainteresovane strane uključene u određene uobičajene vrste sporova (lične povrede ili medicinski nemar ili društva za osiguranje građevinske djelatnosti, advokati i zainteresovana tijela). Njihov cilj je da u ranoj fazi identifikuju sporna pitanja, putem razmjene

---

<sup>15</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE br. 2 (2001).

informacija i dokaza, što stranama može omogućiti da izbjegnu sudski proces i postignu poravnanje. Ako poravnanje ne može biti postignuto, ova pravila osiguravaju da strane budu u mnogo boljoj poziciji da se prilagode vremenskom rasporedu koji se nameće nakon pokretanja postupka. Sud može sankcionisati nepoštivanje pravila pretprocesnog postupka.

### (b) Pretprocesno informisanje

109. Ovo je odlika sudskog postupka koja omogućava sudu da, u slučaju kada je to poželjno, prije početka postupka, naloži iznošenje dokumentacije od strane osobe za koju se očekuje da će postati strana u predmetnom sporu, između ostalih razloga, da bi se toj osobi omogućilo da sazna da li te činjenice uopšte opravdavaju pokretanje postupka, ili da bi joj bilo omogućeno da preduzme uputnije korake u pravcu sporazumnog rješavanja spora bez sudskog postupka.

### (c) Zaštitne mjere

110. Važno je da, u slučaju potrebe, ove mjere budu dostupne u ranoj fazi, a u nekim slučajevima i prije obavještanja optuženog o pokretanju postupka. U protivnom ove mjere mogu izgubiti svoju svrhu.

111. Postoji širok dijapazon zaštitnih mjera. Moguće je identifikovati tri glavne grupe:

- i) mjere koje imaju za cilj da osiguraju izvršenje, npr. naredbe o zapljeni ili „zamrzavanju“ sredstava;
- (ii) mjere u cilju privremenog rješavanja situacije (na primjer, porodična pitanja) i
- (iii) mjere koje anticipiraju konačnu presudu.

112. U mnogim zemljama, podnosilac odštetnog zahtjeva mora navesti svoje pretpostavljeno pravo (*fumus bonis iuris*) i obično mora pokazati da postoji rizik da, bez takve mjere, nijedna konačna presuda ne bi mogla biti provedena (*periculum in mora*). Ova mjera može biti naložena bez saslušanja druge strane (*ex parte*). Međutim, nakon izdavanja takvog naloga tuženi ima pravo da bude saslušan, poslije čega ta mjera može biti potvrđena ili povučena.

113. Naredba o pružanju materijalne pomoći se u drugim situacijama takođe često koristi u državama članicama (ponekad jedino u slučaju da je odštetni zahtjev zasnovan na dokumentaciji), u cilju privremenog rješavanja određenog aspekta (ili aspekata) spora. Zemlje precedentnog prava su takođe razvile instrument sudskog naloga „Anton Piler“, po kome sud može narediti pregled dokumentacije ili drugih dokaza koje tuženi posjeduje ili kontroliše, a koji bi u protivnom mogli biti uništeni ili skriveni. Instrument pod nazivom „*Mesures d'instruction*“ in *futurum* može imati sličnu ulogu u Francuskoj i nekim drugim zemljama.

#### (d) Pokretanje postupka

114. Većina država članica osigurale su određene pojednostavljene (uključujući i elektronske) metode za pokretanje sudskog postupka. Međutim, razlike između tradicionalnih metoda za pokretanje postupka mogu otežati uspoređivanje različitih metoda pojednostavljanja. Naprimjer, u nekim zemljama, postupci su uvijek otpočinjali mjerama preduzetim u sudu, dok je u drugim tužilac morao obavijestiti tuženog o odštetnom zahtjevu prije nego što će se obratiti sudu. U ovim drugim, do pojednostavljenja može doći tako što će se jednostavno dozvoliti pokretanje postupka bez prethodnog preduzimanja ovog koraka.

#### (e) Identifikovanje argumenata strana u postupku

115. CCJE je već podvukao važnost ovoga u okviru razmatranja (iznad) Principa 5 Preporuke br. (85) 5. Od presudne je važnosti za dobro upravljanje predmetima da svaka strana u građanskom postupku što jasnije, i što je ranije moguće, predoči svoju argumentaciju – i da stranama ne bude dato pravo promjene i dopune ove argumentacije, već da im za to bude potrebno odobrenje sudije, koje sudija treba uskratiti uzimajući u obzir jedino fazu u kojoj se postupak nalazi i uticaj koji bi to imalo na ponašanje te strane i ostalih strana u postupku.

#### (f) Skraćeni postupak

116. Postoje značajne razlike u terminologiji u ovoj oblasti. Sve države ne shvataju na isti način koncept skraćenog, pojednostavljenog i ubrzanog postupka. U nekim zemljama se skraćenom procedurom naziva postupak čiji ishod nema snagu *res judicata*, pojednostavljenom procedurom se zove situacija u kojoj su određeni proceduralni koraci eliminisani ili pojednostavljeni, dok se ubrzanom procedurom smatra postupak čiji su vremenski okviri skraćeni u odnosu na redovan postupak. Ove odlike se, naravno, mogu javljati istovremeno, pa procedura može biti, u isto vrijeme, skraćena, pojednostavljena i ubrzana.

117. Jurisdikcije koje primjenjuju precedentno pravo, sa druge strane, koriste riječ „skraćeni“ da označe pojednostavljeni i ubrzani postupak koji dovodi do konačne odluke (*res judicata*), iako i u ovim jurisdikcijama postoje procedure koje dovode do privremenih presuda, npr. procedure u kojima sud može, ako je trenutno uvjeren da će tuženi biti odgovoran za plaćanje duga ili odštete, naložiti „privremeno“ plaćanje iznosa koji nije veći od „razumnog dijela“ sume koju tuženi treba isplatiti. Ako podnosilac tužbenog zahtjeva ne uspije dokazati svoje navode, dužan je da vrati iznos privremene isplate, sa kamatom.

118. Dvije građansko-pravne mjere su od naročite važnosti: i) nalog za plaćanje (*Mahnverfahren, injonction de payer*); ii) *référé* ili, kako ga u Nizozemskoj zovu, *kort geding*:

- (i) Nalog za plaćanje (ili *Mahnverfahren*) je procedura koja je naročito prikladna za neosporna novčana dugovanja. Na zahtjev podnosioca

odštetnog zahtjeva, sud izdaje nalog za plaćanje bez saslušavanja druge strane. U nekim zemljama, za izdavanje naloga potrebno je podnijeti odgovarajuću dokumentaciju, dok je u drugim dovoljna izjava podnosioca odštetnog zahtjeva. Ako tuženi ostane pasivan u određenom zakonskom roku, nalog postaje izvršan kao i redovna presuda. Ako tuženi uloži prigovor, tužitelj mora da pokrene redovnu proceduru ukoliko želi da naplati dug. Upravo je šutnja dužnika ono što prvobitni nalog za plaćanje transformiše u izvršnu sudsku odluku koja ima snagu *res judicata*. U nekim zemljama za ovu proceduru je zadužen sudski službenik. Riječ je o pisanoj proceduri, koja omogućava kompjuterizovanu obradu (koja je već u upotrebi u određenim zemljama). Veliki broj predmeta se rješava putem ove procedure.

- (ii) Procedura poznata kao *référé* ili *kort geding* omogućava sudiji da odluči o bilo kom pitanju nakon saslušanja stranaka na osnovu ponekad ograničenih dokaza koje su one mogle predložiti sudu u kratkom vremenskom periodu. Odluka se zatim donosi neposredno nakon saslušanja ili u veoma kratkom vremenskom roku. Ona je odmah izvršna, ali presuda nema snagu *res judicata*. Svaka strana može pokrenuti postupak za odlučivanje u meritumu, ali ukoliko ovo nije pokrenuto, presuda *référé* utvrđuje prava i obaveze strana. Stoga, do postupaka o meritumu često uopšte ne dođe. Zbog svoje važnosti, procedura *référé* je obično povjerenaiskusnom sudiji (često predsjedniku suda). Procedura *référé* u praksi takođe pomaže u smanjenju obima posla u sudovima, kao i u izbjegavanju odlaganja koja nekim zemljama nezaobilazno prate redovne građanske postupke.

### (g) Međupresuda

119. Nadležnost za „pokretanje posebnog sudskog postupka po bilo kom pitanju“ može biti od velike važnosti. Naprimjer, pitanja od presudnog značaja za sudsku nadležnost trebaju, prema mišljenju CCJE, biti razriješena posebnom presudom na početku postupka. Na taj način se izbjegava nepotrebno, skupo i dugotrajno izvođenje dokaza i ispitivanje merituma. Međutim, u nekim zemljama ne postoji postupak izricanja međupresude, dok u drugim na međupresudu može biti uložena žalba tek nakon što se prvostepeni sud upusti u razmatranje i odluči o ostatku predmeta.

120. CCJE zaključuje da je potrebna opreznost pri izboru i utvrđivanju pitanja koja su pogodna za rješavanje putem međupresude. Postoji rizik da vrijeme, trud i sredstva budu potrošeni na međupresudu (ili na žalbu na nju), i u slučaju kada bi bilo brže i jednostavnije riješiti ostatak predmeta. Uz ovu napomenu, CCJE preporučuje da procedura izricanja međupresude treba biti dostupna, i da pod redovnim okolnostima žalba na međupresudu treba biti dozvoljena.



121. Pravni lijekovi za izbjegavanje odlaganja izazvanih ovakvim žalbama trebaju uključivati ili uslov da se za bilo koju neposrednu žalbu dobije prethodna dozvola prvostepenog ili žalbenog vijeća i/ili ažuran apelacioni sistem.

#### **(h) Dokazi i dokumentacija**

122. U većini zemalja primjenjuju se fleksibilna pravila o dokazima. U preventivnim i skraćenim postupcima, presuda nije nužno zasnovana na punim dokazima. Kada je riječ o preventivnim mjerama, u zemljama koje primjenjuju kontinentalno pravo, podnositelj odštetnog zahtjeva treba jedino da navede svoje pretpostavljeno pravo (*prima facie* dokaz), dok je u zemljama anglosaksonske pravne tradicije obično dovoljno da iznese uvjerljive argumente.

123. Postoje važne razlike u načinu objavljivanja dokumentacije između zemalja anglosaksonske i kontinentalne pravne tradicije. U ovim prvim, svaka strana je dužna da samostalno objavi relevantnu dokumentaciju (odnosno dokumente na koje se poziva u svojim tvrdnjama, koji značajno utiču na njene argumente ili koji podržavaju argumente suprotne strane). Obaveza objavljivanja nepoželjnih kao i poželjnih dokumenata često se pokaže kao značajan stimulans za poravnanje – bilo prije ili nakon objavljivanja dokumentacije. To takođe predstavlja značajnu pomoć u utvrđivanju činjenica na suđenju.

124. Međutim, ova procedura se oslanja na poštenje pravnih savjetnika u savjetovanju svojih klijenata o iznošenju dokumenata, a uključuje i pravne i druge troškove u vezi pronalaženja i iznošenja dokumentacije. Stoga se može reći da je ona naročito pogodna za obimnije ili kompleksnije predmete.

125. U mnogim drugim zemljama (naročito u sistemima kontinentalnog prava) strana u postupku jedino može pristupiti dokumentu u posjedu suprotne strane, na koji ova druga strana ne planira da se pozove, putem zahtjeva za nalog da joj određeni dokument bude stavljen na raspolaganje. Ovo podrazumijeva da strana koja zahtijeva takav nalog treba prethodno da zna da dokument postoji, kao i da ga identifikuje, što nije uvijek lako.

#### **(i) Opšte nadležnosti u upravljanju predmetima**

126. Ovo su važne nadležnosti u svakoj fazi građanskog postupka, koje omogućavaju adekvatno i srazmjerno upravljanje predmetima. Sudijama treba omogućiti da ove nadležnosti ostvaruju putem pisanih uputstava, pri čemu strane ne moraju nužno imati prava da se pojave na ročištu. Ove nadležnosti treba ostvarivati na način opisan u Preporuci br. R (84) 5 kako u vezi priprema za suđenje tako i u vezi bilo kog suđenja.

### **(j) Inicijative vezane za troškove i kamate**

127. Pravni sistem Engleske i Velsa i neki drugi sistemi uveli su mogućnost nuđenja poravnanja i uplaćivanja novčanih iznosa sudu, što može imati ozbiljne finansijske posljedice za stranu koja na suđenju ne uspije da nadmaši prethodnu ponudu suprotne strane. Podnosilac odštetnog zahtjeva može dostaviti ponudu po kojoj prihvata, ili tuženi ponudu po kojoj nudi, iznos manji od punog odštetnog zahtjeva. (U slučaju zahtjeva za novčanom odštetom, tuženi takođe može učiniti i korak dalje i uplatiti taj novčani iznos sudu.) Ako podnosilac odštetnog zahtjeva dobije više nego što je u svojoj ponudi naveo da će prihvatiti, ili ako tuženom bude naloženo da plati manje nego što je ponudio da plati, onda, osim u slučajevima malih odštetnih zahtjeva, mogu uslijediti neželjene posljedice u vidu troškova, a za tuženog i u vidu kamate.

128. U nekim zemljama, u kojima su advokatski honorari regulisani zakonom, zakonodavna vlast je, u cilju stimulisanja advokata da podstaknu strane na poravnanje, podigla nivo zakonske nadoknade za poravnanje na nivo od 150% od punog redovnog honorara.

### **(k) Izvršenje**

129. Trenutno postoje razlike u stavovima kada je riječ o izvršenju prvostepenih presuda. U jurisdikcijama koje primjenjuju precedentno pravo, opšte je pravilo da su takve presude automatski izvršne, osim ako sud ima dobar razlog da naloži odlaganje izvršenja. Dobar razlog bi mogao biti postojanje bilo kakve sumnje u mogućnost povraćaja isplaćenog novca, ukoliko bi kasnije nakon usvojene žalbe presuda bila ukinuta. U zemljama kontinentalne pravne tradicije, s druge strane, pravno stanovište je nekad regulisano zakonom, a nekad je ostavljeno sudiji da odluči. Sudija tada može dozvoliti privremeno izvršenje presude, naročito ako postoji rizik da bi, tokom odlaganja zbog žalbenog postupka, mogla nastati situacija ili da bi strana koja je izgubila spor mogla proizvesti situaciju koja bi osigurala da presuda nikada ne bude ispoštovana. U redovnim okolnostima bi, međutim, strana koja je dobila spor tada bila obavezna da osigura garancije za bilo koju štetu koja može nastupiti kao rezultat izvršenja u slučaju da presuda bude kasnije preinačena u žalbenom postupku. Može se reći da je, kada je riječ o presudama koje se tiču novca, uobičajeno da presuda postane izvršna po sili zakona ili po nalogu sudije osim ukoliko dužnik ne osigura odgovarajuće garancije.

130. CCJE smatra da, radi osiguravanja efikasnosti pravosudnog sistema, u svim zemljama treba postojati procedura za privremeno izvršenje, koje po pravilu treba narediti, pod uslovom da su osigurane odgovarajuće garancije strani koja je izgubila spor za slučaj da žalba bude usvojena.

## (I) Žalba

131. Različiti apelacioni sistemi se mogu svrstati u dvije velike grupe:

- (a) one u kojima su žalbe ograničene na reviziju pravnih pitanja i procjenu dokaza, bez mogućnosti da u žalbenom postupku budu izvedeni novi dokazi ili da bude donesena odluka o bilo kojoj stvari koja nije spomenuta pred prvostepenim sudijom; i
- (b) one koji nemaju takva ograničenja u žalbenom postupku i u kojima sud može čuti nove dokaze i uzeti u razmatranje nova pitanja pokrenuta u postupku pred apelacionim sudom.

132. Postoje i umjereni sistemi, koji u određenim slučajevima i pod određenim okolnostima dozvoljavaju nešto što se zove „redovan pravni lijek“ u vidu nerestriktivne žalbe, ali u drugim slučajevima i okolnostima (npr, u kasacionom ili Vrhovnom sudu) jedino dozvoljavaju „vanredne pravne lijekove“ ili ograničenu „reviziju“ u određenim okolnostima.

133. Ponekad se kaže da je razlika između (a) i (b) u tome što se u prvoj grupi žalba prvenstveno smatra tehnikom osiguravanja jednoobraznosti u primjeni pravnih principa (*ius constitutionis*), dok se u drugoj grupi žalba posmatra kao proceduralno pravo, čija je glavna funkcija da strani da još jednu mogućnost (*ius litigationis*). To pokreće pitanje da li je potrebno ili poželjno dati stranama u postupku takvo proceduralno pravo na svakom nivou, čak i na drugostepenom.

134. Razmatrajući Princip 5 Preporuke br. R (84) 5 (iznad), CCJE je naglasio da ne postoji nijedna odredba u članu 6. EKLJP koja zahtijeva pravo na žalbu.

135. Uz svu svijest o težini tradicije nekih zemalja koja ide u prilog nerestriktivnom pravu strane u postupku da (u praksi) vodi drugostepeni postupak po žalbi, CCJE želi da iskaže svoje principijelno protivljenje ovom pristupu. Moraju postojati ograničenja u pravu strane da navodi nove dokaze i da pokreće nova pitanja materijalnog prava. Žalba ne treba biti ili ne treba biti shvaćena kao neograničena mogućnost za uvođenje ispravki u pogledu činjeničnog stanja ili primjene materijalnog prava. Ovo podriva ulogu prvostepenog suda i može potencijalno učiniti nebitnim način na koji prvostepeni sudija vodi predmete.

136. Po mišljenju CCJE, to takođe ima tendenciju da frustrira legitimna očekivanja druge strane u postupku, kao i da uveća trajanje, troškove i napetost postupka.

137. CCJE primjećuje, međutim, da čak i u zemljama koje su prihvatile princip *ius litigationis*, razvijeni mehanizmi (npr. nadležnost da se žalbe koje nemaju nikakvog izgleda za uspjeh proglase „očigledno neosnovanim“) koji donekle predstavljaju sigurnosni ventil koji u određenoj mjeri smanjuje preveliko radno opterećenje apelacionog sistema.

138. CCJE stoga preporučuje uvođenje ograničenja za nepravovaljane žalbene postupke, bilo propisujući da odobrenje za žalbu treba izdati sud ili putem ekvivalentnog mehanizma koji će osigurati da ažurno rješavanje pravovaljanih žalbi ne bude ugroženo.

#### **D. ALTERNATIVNO RJEŠAVANJE SPOROVA**

139. Vijeće Evrope je pripremlilo niz instrumenata koji se tiču alternativnog rješavanja sporova.<sup>16</sup> Budući svjestan mnogih pozitivnih efekata ARS, uključujući i potencijal da dovede do brzog rješavanja sporova, CCJE je predložio da alternativno rješavanje sporova bude jedna od tema Prve evropske konferencija sudija, u okviru šireg koncepta „upravljanja predmetima“.

140. Prva konferencija evropskih sudija ukazala je na važnost alternativnog rješavanja sporova u ranom rješavanju sporova.<sup>17</sup> Iako se alternativno rješavanje sporova ne smije smatrati savršenim načinom za ublažavanje prekomjernog obima posla u sudovima, očigledno je da je ono definitivno korisno i efikasno jer stavlja akcenat na sporazum među stranama, koji je uvijek poželjniji od nametnute presude.

141. CCJE se u budućnosti može upustiti u detaljnije razmatranje teme alternativnog rješavanja sporova. Trenutno, u okviru mišljenja koje se tiče suđenja u razumnom roku i uloge sudija u sudskom postupku, CCJE smatra neophodnim da apeluje na unapređenje mehanizama za alternativno rješavanje sporova, koji su naročito pogodni za određene vrste postupaka, kao i na unapređenje javne svijesti o njihovom postojanju, načinu na koji funkcionišu i njihovim troškovima.

142. Kako alternativno rješavanje sporova i pravosudni sistem dijele iste ciljeve, od presudne je važnosti da pravna pomoć bude dostupna kod alternativnog rješavanja sporova na isti način kao kod standarnih sudskih postupaka. Međutim, i sredstva opredijeljena za pravnu pomoć i svi ostali javni rashodi namijenjeni pružanju podrške alternativnom rješavanju sporova trebaju biti objedinjeni u poseban budžet, tako da troškovi s tim u vezi ne idu na teret operativnog budžeta sudova (vidjeti paragraf 23 iznad).

143. Diskusija vođena unutar CCJE naročito se fokusirala na djelokrug medijacije, ulogu sudije u medijaciji tokom sudskog postupka, povjerljivost

---

<sup>16</sup> Vijeće Evrope je dalo sljedeće Preporuke o alternativnom rješavanju sporova – Preporuka br. R (98) 1 Komiteta ministara državama članicama o medijaciji u porodičnim sporovima; - Preporuka br. (99) 19 Komiteta ministara državama članicama o medijaciji u krivičnim stvarima; - Preporuka Rec (2001) 9 Komiteta ministara državama članicama alternativama sudskog procesa između administrativnih vlasti i privatnih lica; - Preporuka Rec (2002) 10 Komiteta ministara državama članicama o medijaciji u građanskim stvarima.

<sup>17</sup> Konferencija se uglavnom bavila alternativnim rješavanjem sporova u građanskim stvarima.

poslova medijacije, mogućnost da sud nadgleda obuku/akreditaciju medijatora i da sudije vrše funkciju medijatora i neophodnost sudske potvrde sporazuma između dvije strane postignutog putem medijacije. Posebno su razmatrana, kada je to bilo potrebno, krivična pitanja s jedne strane, i pitanja vezana za građansko pravo (i upravno pravo) s druge.

144. Kada je riječ o djelokrugu alternativnog rješavanja sporova, odgovarajuće preporuke Vijeća Evrope pokazuju da on nije ograničen na građanski postupak. Domašaj medijacije u krivičnim stvarima pokreće posebna pitanja kojima je CCJE posvetio značajnu pažnju.

145. Za razliku od alternativnog rješavanja građanskih sporova, medijacija u krivičnim stvarima ne donosi korist u smislu smanjenja trenutnog obima posla u sudskom sistemu, iako može imati preventivan efekat u odnosu na buduća krivična djela.

146. Preporuka br. R (99) 19 usredsređuje se isključivo na „medijaciju“ između optuženog i oštećenog. Međutim, iako postoji potreba za daljim istraživanjem, CCJE smatra da je danas aktuelnija debata ona koja se tiče koncepta „restorativne pravde“, tj. postupka koji dozvoljava odstupanje od uobičajenog krivičnog procesa prije početka samog postupka (ubrzo nakon hapšenja), nakon što je postupak počeo u sklopu procesa izricanja presude ili čak nakon izvršenja kazne. Restorativna pravda pruža mogućnost žrtvama, prestupnicima i ponekad predstavnicima lokalne zajednice da razgovaraju, direktno ili indirektno, ako je potrebno putem medijatora, o krivičnom djelu (obično je riječ o nekom blažem djelu koje se tiče imovine ili djelu mladog prestupnika) i načinu da se ispravi šteta koja je nanesena. Ovo može dovesti do toga da prestupnik ispravi štetu – bilo u odnosu na žrtvu, ako to žrtva želi, ili u odnosu na širu zajednicu, naprimjer tako što će izvršiti popravke na imovini, očistiti prostorije itd.

147. Domet restorativne pravde nije, dakle, tako širok u krivičnim stvarima, kao što je to slučaj s alternativnim rješavanjem sporova u građanskim stvarima; društvo mora odrediti „dozvoljene granice“ izvan kojih neće podržati rješavanje krivičnih stvari nikako drugačije osim u redovnom sudskom postupku. Za razliku od građanskih predmeta, lokalna zajednica će takođe često biti aktivan učesnik u procesu restorativne pravde. Ponovo povezivanje prestupnika sa zajednicom kojoj su nanijeli štetu, na načine koji uključuju i ispravljanja dijela štete koju su prouzrokovali, kao i uključivanje zajednice u osmišljavanje načina da se riješi problem kriminala u njihovom okruženju, u velikom dijelu predstavljaju suštinu restorativne pravde.

148. Iz više razloga, mehanizmi restorativne pravde zahtjevaju pažljiviju implementaciju od alternativnog rješavanja građanskih sporova, jer je dovođenje oštećenih i prestupnika u kontakt mnogo osjetljiviji proces od povezivanja dvije suprotstavljene strane u građanskom postupku; uspjeh ovog koncepta dijelom

---

zavisi od promjene u poslovnoj kulturi krivično-pravnih praktičara koji su navikli na redovna suđenja i standardne pravosudne modele.

149. CCJE je razmotrio ulogu sudije u odlukama donesenim u procesu medijacije, uzimajući najprije u obzir da prihvatanje medijacije, u građanskom i upravnom postupku, može biti odluka strana u postupku ili, alternativno, sudiji može biti data mogućnost da preporuči stranama da spor iznesu pred medijatora, pri čemu je njihovo odbijanje da to učine relevantno za visinu troškova postupka.

150. Prednost drugog sistema je u tome što strane, koje se principijelno protive traženju sporazuma, pokreću raspravu; u praksi, sam ovaj korak može biti presudan u razbijanju pat pozicije u spornoj situaciji.

151. U svakom slučaju, stranama takođe treba dati mogućnost da odbiju medijaciju; to odbijanje ne bi trebalo da naruši pravo strane da njegov/njen slučaj bude riješen.

152. Kada je riječ o ulozi sudije u krivičnoj medijaciji, evidentno je da u slučajevima kada da je krivični predmet odstupio od normalnog krivičnog postupka prije nego što je postupak pokrenut sudija obično nema nikakvu ulogu. Ako je slučaj skrenut u pravcu restorativne pravde nakon njegovog pokretanja, potreban je nalog sudije kojim se to skretanje nalaže. Takođe, u više zemalja postoje i razlike u vezi sa usvajanjem principa diskrecionog i zakonskog krivičnog gonjenja.

153. Imajući u vidu činjenicu da su u okviru sistema restorativne pravde prestupniku nametnute obaveze i da izvjesna ograničenja mogu biti primijenjena u interesu oštećene strane, CCJE smatra da bi formalizovanje svih mehanizama restorativne pravde (ili, ako je moguće, samo onih koji predstavljaju više od prostih upozorenja bez pravne snage) u vidu sudskog odobrenja moglo predstavljati dobru praksu. Ovo bi omogućilo kontrolu nad djelima koja bi mogla biti povod za restorativnu pravdu i uslovima koji uređuju poštovanje prava na pravično suđenje i drugih odredbi EKLJP.

154. Da li poslovi medijacije moraju biti povjerljivi? Rasprava unutar CCJE je pokazala da odgovor na ovo pitanje mora biti potvrđan kada je riječ o građanskim i administrativnim sporovima. Postizanje sporazuma obično znači da strane moraju imati mogućnost da sa medijatorom u povjerenju razgovaraju o ponudama za poravnanje, bez mogućnosti da ta informacija bude otkrivena.

155. Međutim, bilo bi korisno precizirati da li ta tajnost treba biti apsolutna ili može biti ukinuta sporazumom među stranama. Takođe, potrebno je postaviti pitanje da li dokumentacija korištena u toku medijacije može biti predočena sudu u slučaju da medijacija ne uspije.



156. Kako je procedura medijacije zasnovana na sporazumu, CCJE smatra da je moguće ukinuti tajnost u slučaju sporazuma između strana; sa druge strane, bez takvog sporazuma nije primjereno da sudija razmatra dokumentaciju kojom se otkrivaju stavovi jedne od strana ili ponude koje je medijator predložio za rješavanje spora. Otvoreno je pitanje da li i u kojoj mjeri sudija može (što je u nekim jurisdikcijama dozvoljeno) uzeti u obzir odbijanje medijacije ili sporazumnog rješavanja spora prilikom izdavanja naloga koji se odnose na sudske troškove.

157. Što se tiče povjerljivost u alternativnom rješavanju sporova u krivičnim stvarima, CCJE smatra da, s obzirom na to da se počinitelj krivičnog djela mora podstaknuti da otvoreno govori tokom procesa restorativne pravde, povjerljivost se takođe treba primjenjivati i na ovu vrstu alternativnog rješavanja sporova. Ovo pokreće pitanje, naročito u onim sistemima u kojima je pokretanje krivičnog postupka obavezno, kakve trebaju biti posljedice priznanja drugih djela od strane počinioca ili osoba koje ne učestvuju u procesu medijacije.<sup>18</sup>

158. CCJE naglašava potrebu da, kako u krivičnim tako i u građansko-upravnim stvarima, mehanizmi alternativnog rješavanja sporova budu blisko povezani sa sudskim sistemom, jer da bi vršili takvu javnu funkciju medijatori trebaju posjedovati odgovarajuće vještine i kvalifikacije, kao i neophodnu nepristrasnost i nezavisnost.

159. CCJE, stoga, naglašava važnost obuke iz oblasti medijacije.

160. Obraćanje medijatorima ili institucijama koje se bave medijacijom izvan pravosudnog sistema predstavlja prikladno rješenje, pod uslovom da pravosudna institucija kontroliše stručnost ovih medijatora ili privatnih institucija, kao i proceduru i troškove njihovog angažovanja. CCJE smatra da odgovarajuća zakonska odredba ili sudska praksa treba ovlastiti sudiju da upućuje strane da se obrate medijatoru imenovanom od strane pravosuđa.

161. CCJE smatra da je moguće da same sudije vrše ulogu medijatora. Ovo omogućava da sudijska ekspertiza bude stavljena u funkciju javnosti. Od presudnog je značaja, međutim, da njihova nepristrasnost bude očuvana, posebno tako što će im biti omogućeno da ovu funkciju vrše u svim sporovima, osim u onima u kojima trebaju voditi sudski postupak ili donijeti odluku. CCJE smatra da slična mjera treba biti uvedena i u one sisteme koji već propisuju da je dužnost sudije da pokuša da izmiri strane u postupku.

162. Pravosudna supervizija imenovanja medijatora je samo jedan od elemenata sistema osmišljenog da spriječi opasnosti vezane za privatizaciju rješavanja sporova (i moguća ograničenja materijalnih i procesnih prava strana) koja može

---

<sup>18</sup> Paragraf 14 Dodatka Preporuci br. R (99) 19 jedino kaže da „Učešće u medijaciji se ne bi trebalo koristiti kao dokaz priznanja krivice u naknadnim pravnim postupcima“.

rezultirati iz široke upotrebe alternativnog rješavanja sporova. CCJE smatra da je takođe presudno da sudovi kontrolišu postupak medijacije i njen ishod.

163. U raspravama unutar CCJE zaključeno je da u određenim situacijama stranama može biti dato pravo da riješe spor sporazumom bez potrebe da predmet bude potvrđen od strane sudije. Međutim, ovakva potvrda se može pokazati ključnom u određenim slučajevima, naročito je potrebno razmotriti uvođenje mjera za izvršenje.

164. Barem u ovom slučaju, sudija mora imati značajne supervizorske nadležnosti, naročito kada je riječ o poštovanju principa jednakosti među stranama, validnosti njihovog pristanka na mjere predviđena sporazumom i poštovanje prava i javnog poretka. Što se tiče pojedinih aspekata krivične medijacije, CCJE podsjeća na argumentaciju iz paragrafa 147 iznad.

## SAŽETAK PREPORUKA I ZAKLJUČAKA

### A. Pristup pravdi

A.1. Države trebaju osigurati objavljivanje odgovarajućih informacija o funkcionisanju pravosudnog sistema (prirodi postojećih postupaka; trajanju postupka u prosjeku i u pojedinim sudovima; troškovima i rizicima koji postoje u slučaju nedovoljene upotrebe pravnih kanala; alternativnim načinima rješavanja sporova koji se stranama nude; značajnim odlukama sudova – vidjeti paragraf 12-15 iznad)

A.2. Naročito: - treba biti dostupan vodič za građane; - sami sudovi trebaju učestvovati u objavljivanju informacija; - obrazovni programi trebaju sadržavati opis pravosudnog sistema i trebaju omogućiti posjete sudovima (vidjeti paragrafe 1617).

A.3. Potrebno je usvojiti pojednostavljene i standardizovane formate pravnih dokumenata potrebnih za pokretanje i vođenje sudskog postupka, barem za određene vrste sudskog postupa. (vidjeti paragraf 18 iznad).

A.4. Treba osigurati tehnologiju koja će stranama omogućiti da putem kompjuterske opreme: - dobiju potrebna dokumenta za pokretanje sudskog postupka;

- budu u direktnom kontaktu sa sudom;
- dobiju punu informaciju, čak i prije pokretanja postupka, o prirodi i visini troškova koje će morati da snose, kao i procjenu predviđenog trajanja postupka do donošenja presude (vidjeti paragraf 19 iznad).

A.5. Novčane naknade advokata i sudskih službenika trebaju biti utvrđene tako da ne podstiču na nepotrebne proceduralne korake (vidjeti paragraf 28 iznad).

A.6. Potrebno je propisati, u skladu sa Preporukom br. R (84) 5 (princip 2-1 u dodatku), sankcije za zloupotrebu sudskog postupka (vidjeti paragraf 28 iznad).

A.7. Države trebaju garantovati pravo strani u postupku da zastupa svoj slučaj pred sudom bilo lično ili preko slobodno izabranog predstavnika, naročito kada je riječ o predmetima koji se rješavaju po skraćenoj proceduri, postupcima manje finansijske vrijednosti i predmetima koji se tiču potrošača; potrebno je, međutim, ovlastiti sudiju da, u izuzetnim slučajevima, naloži angažovanje pravnog zastupnika u naročito komplikovanim predmetima. (vidjeti paragrafe 24-26 iznad).

A.8. Država treba organizovati sistem pravne pomoći na takav način da svakome omogući pristup pravdi, snoseći ne samo sudske troškove već i pružajući pravni savjet u pogledu uputnosti ili neophodnosti pokretanja sudskog postupka; ovo ne bi trebalo biti rezervisano samo za najugroženije, već takođe treba biti dostupno, makar djelimično, onima čiji prosječni prihod nije dovoljan da bez pomoći pokriju troškove postupka; sudiji treba omogućiti da učestvuje u donošenju odluke o dodjeljivanju pomoći, pod uslovom da je obaveza objektivne nepristrasnosti ispoštovana (vidjeti paragrafe 21 i 22 iznad).

A.9. Pravna pomoć treba biti finansirana od strane državnog organa i iz posebnog budžeta, tako da troškovi vezani za nju ne opterećuju operativni budžet sudova (vidjeti paragraf 23 iznad).

## **B. Kvalitet pravosudnog sistema i njegova procjena; kvantitativni statistički podaci; procedura monitoringa**

B.1. Kvalitet pravosudnog sistema zavisi kako od kvaliteta infrastrukture, koji može biti mjeren kriterijima sličnim onima koji se primjenjuju na druge javne službe, tako i od sposobnosti pravnih profesionalaca (sudija, ali i advokata, tužilaca i sudskih službenika); čiji je rad jedino moguće procijeniti u odnosu na referentne tačke u pravu i sudskoj ili profesionalnoj praksi i deontologiji (vidjeti paragraf 31 iznad).

B.2. Neophodno je procijeniti kvalitet pravosudne aktivnosti, sa osvrtom i na socijalnu i ekonomsku efikasnost, putem kriterija koji su ponekad slični onim primijenjenim na druge javne službe (vidjeti paragraf 32 i 33 iznad).

B.3. Procjenu aktivnosti sudskog sistema u cjelini ili svakog pojedinačnog suda ili lokalne grupe sudova, ne treba poistovjećivati sa procjenom profesionalne sposobnosti svakog pojedinačnog sudije, koja ima drugu svrhu. Slična argumentacija se može primijeniti i na aktivnosti ostalih pravnih praktičara uključenih u funkcionisanje sudskog sistema (vidjeti paragrafe 33 i 34 iznad).

B.4. Preklapanje između procjene kvaliteta pravosudnog sistema i profesionalne evaluacije rada sudija takođe treba izbjeći prilikom izrade

sistema sudske statistike; naročito je neprikladno korištenje stepena preinačenja kao jedinog ili čak nužno važnog pokazatelja u procjeni kvaliteta sudijske aktivnosti; isto važi i za druge sisteme u kojima je djelimična procjena, putem sistema drugačijih od onog koji uzima u obzir stopu preinačenja, moguća u pogledu pojedinačne sudijske odluke. (vidjeti paragrafe 35-37 iznad).

B.5. Iako trenutno ne postoje opšteprihvaćeni kriteriji o tome kakve podatke treba prikupiti, cilj prikupljanja podataka treba biti procjena pravosuđa u širem kontekstu, tj. u interakciji pravosuđa sa ostalim promjenjivim veličinama (sudije i advokati, pravosuđe i policija, sudska praksa i zakonska regulativa itd.), jer većina nedostataka pravosudnog sistema potiče od nedostaka koordinacije između više aktera (vidjeti paragraf 39 iznad).

B.6. Takođe je izuzetno značajno podvući, u procesu prikupljanja podataka, interakciju između kvaliteta pravosuđa i prisustva odgovarajuće infrastrukture i pomoćnog osoblja (vidjeti paragraf 31 i 39 iznad).

B.7. Štaviše, „kvalitet“ pravosuđa ne treba shvatiti kao sinonim za jednostavnu „produktivnost“ pravosudnog sistema; kvalitativni pristup bi umjesto toga trebao da se fokusira na sposobnost sistema da zadovolji potražnju za pravnom zaštitom u skladu sa opštim ciljevima pravnog sistema, čiji je samo jedan element brzina postupka (vidjeti paragrafe 38-42 iznad).

B.8. Indikatori kvaliteta bi trebali biti utvrđeni širokim konsenzusom među pravnim profesionalcima (vidjeti paragraf 43 iznad).

B.9. Prikupljanje podataka i monitoring treba vršiti redovno, a procedure koje obavlja nezavisno tijelo trebaju omogućiti brzo prilagođavanje organizacione strukture sudova promjenama u broju neriješenih predmeta (vidjeti paragrafe 46-48).

B.10. U cilju usaglašavanja ostvarenja ove potrebe sa garancijama nezavisnosti pravosuđa, nezavisan organ spomenut u paragrafima 37 i 45 Mišljenja br. 1 (2001) treba biti nadležan za odabir i prikupljanje podataka o „kvalitetu“, utvrđivanje procedure za prikupljanje podataka, evaluaciju rezultata, njihovo objavljivanje u vidu povratne reakcije, kao i monitoring i naknadne procedure. Države trebaju osigurati da te aktivnosti ostanu u javnoj sferi kako bi očuvali određene strateške interese povezane sa obradom podataka koji se tiču pravosuđa (vidjeti paragrafe 43-48 iznad).

## **C. Broj neriješenih predmeta i upravljanje predmetima**

### **Opšta razmatranja**

C.1. Preporuke sadržane u Preporuci br. R (87) 18 koje se odnose na smanjenje obima rada sudova trebaju biti primijenjene.

C.2. Države trebaju osigurati odgovarajuće resurse krivičnim i građanskim sudovima, a sudije (čak i tamo gdje nemaju direktnu administrativnu ulogu) trebaju biti konsultovane i uticati na donošenje osnovnih odluka o obliku savremenog pravosuđa i prioritetima s tim u vezi (vidjeti paragrafe 52-55 iznad).

C.3. Sudije trebaju podsticati sporazumno rješavanje spora (bilo da je postignuto od strane strana u sporu ili putem medijacije) budući da sporazumno poravnanje ima poseban kvalitet, koji se ogleda u afirmaciji slobode izbora i sporazuma, nasuprot sudski nametnutom rješenju (vidjeti paragraf 50 iznad i odjeljak D ispod).

C.4. Uopšteno govoreći poželjno je da, u zemljama čiji ustavni poreci to dozvoljavaju, postoji određeni stepen fleksibilnosti koji omogućava sudijama i/ili njihovim predmetima da budu relativno lako premješteni iz jednog suda u drugi, makar privremeno i pod uslovom njihovog pristanka, u cilju rješavanja pitanja promjenjivog obima posla. Pri razmatranju mogućnosti zatvaranja pojedinih sudova, uvijek treba uzeti u obzir pravo građana na jednostavan pristup sudu (vidjeti paragrafe 57-60 iznad).

C.5. Potrebno je omogućiti lakše angažovanje sudije pojedinca kada je riječ o odlučivanju o krivici ili nevinosti pod uslovima navedenim u paragrafima 61-64 iznad. CCJE takođe smatra da zemlje trebaju podstaći obuku i profesionalno usavršavanje u cilju punog angažovanja sudije pojedinca u prvostepenom postupku, kad god je to moguće postići u skladu sa iskustvom i sposobnostima raspoloživih sudija i prirodom postupka o kome je riječ (vidjeti paragraf 61-64 iznad).

C.6. Sudije trebaju imati jednog ili više ličnih asistenata sa dobrim kvalifikacijama u oblasti prava kojima mogu delegirati određene aktivnosti (vidjeti paragraf 65 iznad).

C.7. Aktivnosti izvan sudijske funkcije navedene u Preporuci br. R (86) 12 trebaju biti povjerene organima i pojedincima koji ne vrše sudijsku funkciju. Takođe treba posvetiti pažnju rizicima koji se nužno javljaju kada je sudijama dozvoljeno da se bave drugim privatnim poslom, koji može uticati na njihovu javnu funkciju. Sudije ne trebaju biti odvrćane od učešća u radu određenih komisija i drugih vansudskih organa, ali oni trebaju biti veoma oprezni prije nego što prihvate da sude u predmetima u kojima treba donijeti suštinski izvanpravnu presudu (vidjeti paragrafe 66. – 69. iznad).

C.8. U krivičnim stvarima, pravilno je stanovište da pravna pomoć i besplatno pravno zastupanje trebaju biti dostupni bez procjene osnovanosti tvrdnje optuženog. CCJE preporučuje dalje istraživanje o razlikama između prirode i ozbiljnosti predmeta za koje su takva pomoć ili zastupanje dostupni u različitim zemljama. Kada je riječ o građanskim predmetima, potrebno je

uvesti odgovarajuće sisteme kontrole koji bi omogućili prethodnu procjenu osnovanosti odštetnih zahtjeva (vidjeti paragraf 70 iznad).

C.9. U svim aspektima upravljanja predmetima, komparativno istraživanje iskustava drugih zemalja nudi vrijedna saznanja o konkretnim proceduralnim mjerama koje mogu biti uvedene, od kojih je jedan broj detaljnije razmotren u tekstu iznad.

### **Krivični predmeti**

C.10. Potrebno je podstaći dodatna istraživanja u pojedinim državama koje trenutno nemaju nijedan od sistema u kojima važi diskreciono pravo u vezi pokretanja optužnice ili njima ekvivalentnih sistema, u cilju primjene Preporuke br. R (87) 18 (vidjeti paragrafe 73-77 iznad).

C.11. Sve zemlje trebaju razmotriti da li sistem smanjivanja kazne u zamjenu za priznavanje krivice može nepovoljno uticati na njihovo krivično pravosuđe. Svako takvo priznavanje mora biti učinjeno na sudu i pred sudijom. Advokati trebaju imati profesionalnu obavezu da osiguraju da priznanje krivice bude učinjeno svojevolumino i s namjerom da se priznaju svi elementi krivičnog djela koje se optuženom stavlja na teret (vidjeti paragrafe 79-89 iznad).

### **Gradanski predmeti**

C.12. U cilju ispunjavanja svojih obaveza prema članu 6. EKLJP da osiguraju „pravično i javno suđenje u razumnom roku“, države trebaju osigurati adekvatne resurse, dok sudovi trebaju voditi pojedinačne predmete na pravičan i ravnopravan način u odnosu na strane u sporu i koji uzima u obzir interese ostalih stranaka i javnosti u cjelini; ovo podrazumijeva vođenje postupka na način koji će omogućiti stranama u konkretnom sporu da dobiju pravnu zaštitu uz troškove koji su srazmjerni pitanjima i novčanom iznosu koji su predmet razmatranja, kao i resursima suda, i koji će omogućiti drugim stranama da dobiju pravičan dio sudskog vremena za vlastite sporove (vidjeti paragrafe 103-104 iznad).

C.13. Ključ za proporcionalno vođenje postupka leži u aktivnom upravljanju predmetima od strane sudija, čiji su glavni principi navedeni u Preporuci br. R (84) 5. Najvažnije je da sudije od početka i cijelim tokom postupka kontrolišu vremenski raspored i trajanje postupka, da čvrsto utvrde datume i imaju ovlaštenje da odbiju zahtjev za odlaganje, čak i ako to zatraže obje strane u postupku (vidjeti paragrafe 90-102 iznad).

C.14. Strane u sporu trebaju biti u obavezi da definišu svoju argumentaciju i dokaze i da se o njima izjasne u ranoj fazi, dok sudije trebaju imati nadležnost, kako u prvom stepenu tako i u žalbenom postupku, da zanemare izmjene i/ili nove materijale nakon te faze (vidjeti paragrafe 122-125 iznad).



C.15. Države trebaju uvesti (a) efikasne zaštitne mjere, (b) sažete, pojednostavljene i/ili skraćene postupke i (c) postupke za rano utvrđivanje preliminarnih pitanja (uključujući i pitanja sudske nadležnosti) kao i za ubrzano rješavanje svih žalbi u pogledu tih preliminarnih pitanja (vidjeti paragrafe 111-113 iznad).

C.16. Sudske presude trebaju biti izvršene bez odlaganja, bez obzira na žalbu, pod uslovom da postoji garancija, kojom se, kada je to potrebno, štiti strana koja je izgubila spor u slučaju usvajanja žalbe (vidjeti paragrafe 129-130 iznad).

C.17. Zemlje trebaju razmotriti mogućnost uvođenja u svoje sisteme kontrola neosnovanih žalbi, kako bi osigurale da brzo rješavanje osnovanih žalbi ne bude ugroženo (vidjeti paragraf 138 iznad).

#### **D. Alternativno rješavanje sporova**

D.1. Neophodno je podstaći razvoj mehanizama alternativnog rješavanja sporova i unaprijediti svijest javnosti o njihovom postojanju, načinu na koji funkcionišu i njihovim troškovima (vidjeti paragraf 141 iznad).

D.2. Pravna pomoć treba biti dostupna kod alternativnog rješavanja sporova isto kao i kod standardnih sudskih postupaka; i sredstva opredijeljena za pravnu pomoć i svi ostali javni rashodi namijenjeni pružanju podrške alternativnom rješavanju sporova trebaju biti objedinjeni u poseban budžet, tako da troškovi s tim u vezi ne idu na teret operativnog budžeta sudova (vidjeti paragraf 142 iznad).

D.3. Iako, za razliku od alternativnog rješavanja građanskih sporova, medijacija u krivičnim stvarima ne donosi korist u smislu smanjenja trenutnog obima posla u sudskom sistemu, ona može imati preventivan efekat u odnosu na buduća krivična djela; budući da se Preporuka br. R (99) 19. usredsređuje isključivo na „medijaciju“ između optuženog i oštećenog, postoji potreba za daljim istraživanjem šireg koncepta „restorativne pravde“, tj. postupka koji dozvoljava odstupanje od uobičajenog krivičnog procesa prije početka samog postupka (ubrzo nakon hapšenja), nakon što je postupak počeo u sklopu procesa izricanja presude ili čak nakon izvršenja kazne; s obzirom na to da mehanizmi restorativne pravde zahtijevaju pažljiviju implementaciju od alternativnog rješavanja građanskih sporova, jer je dovođenje oštećenih i prestupnika u kontakt mnogo osjetljiviji proces od povezivanja dvije suprotstavljene strane u građanskom postupku, uspjeh ovog koncepta dijelom zavisi od promjene u poslovnoj kulturi krivično-pravnih praktičara koji su navikli na redovna suđenja i standardne pravosudne modele. (vidjeti paragrafe 146 - 149).

D.4. Prihvatanje medijacije, u građanskom i upravnom postupku, može biti odluka strana u postupku ili, alternativno, sudiji treba biti data mogućnost da preporuči stranama da spor iznesu pred medijatora; stranama treba dati

---

mogućnost da odbiju medijaciju; to odbijanje ne bi trebalo da naruši pravo strane da njegov/njen slučaj bude riješen (vidjeti paragrafe 150-152 iznad).

D.5. Kada je riječ o ulozi sudije u krivičnoj medijaciji, ako je slučaj skrenut sa normalnog toka krivičnog postupka koji je prvobitno pokrenut, treba postojati nalog sudije kojim se to skretanje nalaže; svi mehanizmi restorativne pravde (ili, ako je moguće, samo oni koji predstavljaju više od jednostavnih upozorenja bez pravne snage) trebaju biti formalizovani u vidu sudskog odobrenja (vidjeti paragrafe 151-152 iznad).

D.6. Informacije iznesene tokom postupaka medijacije u građanskim i administrativnim sporovima trebaju biti povjerljive; njihova povjerljivost može biti ukinuta u slučaju sporazuma među stranama; Otvoreno je pitanje da li i u kojoj mjeri sudija može uzeti u obzir odbijanje medijacije ili sporazumnog rješavanja spora prilikom izdavanja naloga koji se odnose na sudske troškove (vidjeti paragrafe 154-156 iznad).

D.7. Povjerljivost bi se takođe trebala primjenjivati na alternativno rješavanje sporova u krivičnim stvarima, naročito u zemljama u kojima je pokretanje krivičnog postupka obavezno. Ovo pokreće pitanje kakve trebaju biti posljedice priznanja drugih djela od strane počinioca ili osoba koje ne učestvuju u procesu medijacije (vidjeti paragraf 157 iznad).

D.8. Kako u krivičnim tako i u građansko-upravnim stvarima, mehanizmi za alternativno rješavanje sporova trebaju biti tijesno povezani sa sudskim sistemom; odgovarajuće zakonske odredbe i sudska praksa trebaju ovlastiti sudiju da naloži stranama da se obrate stručnom medijatoru imenovanom od strane suda, koji posjeduje odgovarajuće vještine i kvalifikacije, kao i nepristrasnost i nezavisnost neophodnu za takvu javnu funkciju (vidjeti paragrafe 157-159 i 161 iznad).

D.9. Sudije i same mogu vršiti funkciju medijatora, budući da to omogućava da se sudijska ekspertiza stavi u funkciju javnosti; od presudnog je značaja, međutim, da njihova nepristrasnost bude očuvana, posebno tako što će im biti omogućeno da ovu funkciju vrše u svim sporovima osim u onima u kojima trebaju voditi sudski postupak ili donijeti odluku (vidjeti paragraf 161 iznad).

D.10. Poravnanje postignuto alternativnim rješavanjem spora treba da podliježe potvrdi od strane sudije, naročito u slučajevima kada je potrebno razmotriti mjere izvršenja; u tom slučaju sudija mora imati značajne nadležnosti, naročito kada je riječ o poštovanju principa jednakosti među stranama, validnosti njihovog pristanka na mjere predviđene sporazumom i poštovanje prava i javnog poretka; što se tiče pojedinih aspekata krivične medijacije, potrebne su dodatne garancije (vidjeti paragrafe 162-164 iznad).

## **DODATAK**

### **Spisak tekstova i instrumenata Vijeća Evrope citiranih u ovom Mišljenju**

Mišljenje br. 1 (2001) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) o standardima koji se tiču nezavisnosti i nesmjernjivosti sudija.

Mišljenje br. 2 (2001) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) o finansiranju i upravljanju sudovima sa osvrtom na efikasnost pravosuđa i član 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima

Mišljenje br. 3 (2002) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) o principima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, naročito etici, neprikladnom ponašanju i nepristrasnosti.

Rezolucija (78) 8 o pravnoj pomoći i savjetu.

Preporuka br. R (84) 5 Komiteta ministara državama članicama o principima građanskog postupka čiji je cilj da unaprijede funkcionisanje pravosuđa.

Preporuka br. R (86) 12 Komiteta ministara državama članicama o mjerama za sprečavanje i smanjenje prekomjernog obima posla u sudovima.

Preporuka br. R (94) 12 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija.

Preporuka br. R (87) 18 Komiteta ministara državama članicama o pojednostavljenju krivičnog pravosuđa.

Preporuka br. R (95) 12 Komiteta ministara državama članicama o upravljanju u krivičnom pravosuđu.

Preporuka br. R (98) 1 Komiteta ministara državama članicama o medijaciji u porodičnim sporovima.

Preporuka br. R (99) 19 Komiteta ministara državama članicama o medijaciji u krivičnim stvarima.

Preporuka Rec (2001) 9 Komiteta ministara državama članicama o alternativama sudskog procesa između administrativnih vlasti i privatnih lica.

Preporuka Rec (2002) 10 Komiteta ministara državama članicama o medijaciji u građanskim stvarima.

## KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

**Mišljenje  
CCJE  
br. 7 (2005)**

### PRAVOSUĐE I DRUŠTVO

CCJE usvojio na svojoj 6. sjednici  
(Strasbourg, 23.-25. novembra 2005. godine)

## UVOD

1. Za 2005. godinu Konsultativno vijeće evropskih sudija je dobilo zadatak<sup>1</sup> da pripremi mišljenje o “Sudstvu i društvu” za Komitet ministara Vijeća Evrope.
2. U tom smislu, CCJE je razmotrio sljedeće tačke koje se pojavljuju u Okvirnom globalnom akcionom planu u Evropi:
  - odnosi sa javnošću, obrazovna uloga sudova o demokratiji (vidjeti tačku V b Akcionog plana),
  - odnosi sa svim učesnicima u sudskom procesu (vidjeti tačku V. c. Akcionog plana);
  - pristupačnost, jednostavnost i jasnoća jezika, koji se koristi u sudu u toku sudskog postupka i donošenja presuda (vidjeti tačku V. d. Akcionog plana).
3. Priprema se provodi na osnovu:
  - razmatranja pravne tekovine Vijeća Evrope kao i rezultata 5. sjednice Predsjednika Evropskih vrhovnih sudova održane na temu “Vrhovni sud: javnost, prisutnost i transparentnost” (Ljubljana, 6.- 8. oktobra 1999. godine), Konferencije predsjednika udruženja sudija na temu

<sup>1</sup> Vidjeti konkretan djelokrug rada CCJE za 2004-2005, usvojen od strane Vijeća ministara na 876. sjednici zamjenika ministara (17. marta 2004. godine, tačka 10.1).

“Sudstvo i društvo” (Vilnius, 13.-14. decembra 1999. godine) i Evropske ministarske konferencije na temu Politika masovnih medija (Kiev, Ukrajina, 10.-11. marta 2005. godine);

- odgovora delegacija na upitnik (sa objašnjenjima), koje je pripremio zamjenik predsjedavajućeg CCJE i predao na plenarnoj sjednici CCJE održanoj u Strasbourgu 22.-24. novembra 2004.;
- izvještaja pripremljenog od strane stručnjaka CCJE iz ove oblasti, g. Eric COTTIER (Švicarska);
- doprinosa učesnika na 2. Evropskoj konferenciji sudija na temu “Sudstvo i mediji”, koju je organizovalo Vijeće Evrope u okviru poljskog predsjedavanja Komitetom ministara, a na inicijativu CCJE u saradnji sa Poljskim nacionalnim vijećem sudija i uz podršku Poljskog ministarstva pravde (Krakov, Poljska, 25.-26. april 2005. godine)<sup>2</sup>;
- okvirno mišljenje koje je pripremila radna grupa CCJE (CCJE-GT) 2005. godine

4. Prilikom pripreme ovog Mišljenja, CCJE takođe uzima u obzir “Varšavsku deklaraciju”, donijetu na Trećem samitu predsjednika država i vlade Vijeća Evrope održanom u Varšavi 16.-17. maja 2005. godine i tom prilikom je ovaj samit ponovo potvrdio svoju posvećenost “jačanju vladavine prava na cijelom kontinentu, koristeći se kapacitetom Vijeća Evrope da definiše standarde”. U okviru ovoga, predsjednici država i vlada su naglasili “ulogu nezavisnog i efikasnog sudstva u državama članicama”.

5. Ovo mišljenje se tiče (A) odnosa sudova i javnosti, uz poseban osvrt na ulogu sudova u demokratiji, (B) odnosa sudova prema onima koji su uključeni u sudski proces, (C) odnose sudova sa medijima, i (D) pristupačnosti, jednostavnosti i jasnoće jezika koji se koristi u sudovima u toku sudskih postupka i donošenja presuda.

## **A. ODNOSI SUDOVA SA JAVNOŠĆU UZ POSEBAN OSVRT NA ULOGU SUDOVA U DEMOKRATIJU**

6. Razvoj demokratije u evropskim državama znači da građani trebaju dobijati odgovarajuće informacije o organizaciji javnih ustanova i o uslovima pod kojima se zakoni pišu. Štaviše, upravo je za građane važno da znaju na koji način sudske institucije funkcionišu.

<sup>2</sup> Učesnici na konferenciji – tj. sudije i drugi profesionalno zainteresovani za temu, uključujući predstavnike medija i međunarodnih organizacija, parlamentarce i stručnjake iz oblasti koja je bila predmet diskusije – fokusirali su se, s jedne strane, na relevantne odredbe Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i fundamentalnih sloboda (EKLJP), sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava i tekstove i druge instrumente Vijeća Evrope o pravu na javno informisanje, koje štampa efikasno štiti i, s druge strane, na potrebe prava na pravično i javno suđenje od strane nezavisnog i nepristrasnog suda radi zaštite ljudskog dostojanstva, privatnosti, ugleda drugih i pretpostavke nevinosti, imajući za krajnji cilj pronalaženje načina da se uspostavi ravnoteža između suprotstavljenih prava i sloboda.

7. Sudstvo je bitna komponenta demokratskih društava. Ono teži da razriješi sporove između strana i da svojim odlukama zadovolji obje svoje uloge “normativnu” i “edukativnu”, pružajući građanima relevantne smjernice, informacije i uvjeravajući ih u zakon i njegovu praktičnu primjenu.<sup>33</sup>

8. Šira javnost gleda na sudove kao na forum za ustanovljenje zakonskih prava i obaveza i razrješenje sporova u vezi s tim; šira javnost poštuje i ima povjerenje u kapacitet sudova da ispune svoju funkciju.<sup>4</sup> Međutim, razumijevanje uloge sudstva u demokratijama – a naročito razumijevanje sudijske dužnosti da primjenjuje zakon na pravičan i nepristrasan način, bez obzira na eventualne društvene ili političke pristiske – značajno varira od države do države i društveno-ekonomskog poretka u Evropi. Nivoi povjerenja u sudske postupke nisu shodno tome jednaki<sup>5</sup>. Adekvatne informacije o funkcijama sudstva i njegove uloge, potpuno nezavisne od ostalih državnih struktura moći, mogu, dakle, na efikasan način doprinosti boljem razumijevanju sudova kao temelja demokratskih ustavnih sistema, kao i ograničenost njihovih funkcija.

9. Iskustva većine građana sa njihovim sudskim sistemima su ograničena na njihovo učešće u ulozi parničara, svjedoka ili porotnika. Uloga medija je bitna u prenošenju informacija javnosti o ulozi i aktivnostima sudova (vidjeti tačku C u daljem tekstu); ali osim komunikacije putem medija, na diskusijama koje su pri CCJE vodile naglašena je važnost kreiranja direktnih odnosa između sudova i šire javnosti. Za integraciju sudstva u društvo potrebno je da se sudski sistem sam otvori i nauči kako da sebe populariše. Ideja ne podrazumijeva pretvaranje sudova u medijski cirkus, već da doprinese transparentnosti sudskog procesa. Kao što je svima poznato, potpuna transparentnost nije moguća, pogotovo kad se radi o potrebi da se zaštiti efikasnost istraga i interesa uključenih lica, ali razumijevanje načina na koji sudski sistem funkcioniše je nedvosmisleno od edukativne vrijednosti i trebalo bi ojačati povjerenje javnosti u funkcionisanje sudova.

10. Prvi način da se sudske institucije učine dostupnijim jeste uvođenje opštih mjera za informisanje javnosti o sudskim aktivnostima.

11. U vezi s tim, CCJE će se pozvati na svoje preporuke u Mišljenju br. 6 (2004) koje se tiče edukativnog rada sudova i potrebe da se organizuju posjete učenika i studenata ili neke druge grupe zainteresovane za sudske aktivnosti. Ovo ne mijenja činjenicu da je takođe i dužnost države da svakome dok je još u školi ili

<sup>3</sup> Vidjeti zaključke Pete sjednice predsjednika evropskih vrhovnih sudova, Ljubljana, 6.-8. oktobar 1999. godine, paragraf 2.

<sup>4</sup> Vidjeti, npr. Evropski sud za ljudska prava, slučaj Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presudu od 26. aprila 1979. godine, serija A, br. 30 gdje je rečeno da su pomenute ideje sadržane u frazi “ovlaštenje pravosuđa” iz člana 10. EKLJP.

<sup>5</sup> Vidjeti Zaključke sa sjednice predsjednika Asocijacije sudija na temu “Pravda i društvo”, Vilnius, 13.-14. decembar 1999. godine, paragraf 1.



---

---

na univerzitetu osigura građanska uputstva u kojima je značajna pažnja data sudskom sistemu.

12. Ovaj vid komunikacije je efikasniji ako su oni koji rade u tom sistemu direktno uključeni. Relevantni školski i univerzitetski obrazovni programi (ne samo za pravne fakultete) trebaju sadržavati i opis sudskog sistema (uključujući prisustvo sudija na časovima), posjete sudovima, i aktivnu nastavu o sudskim procesima (prisustvovanje ročištima itd.)<sup>6</sup>. Sudovi i udruženja sudija mogu u tom smislu da sarađuju sa školama, univerzitetima i drugim obrazovnim ustanovama, čime bi se specifično mišljenje sudije dalo na uvid obrazovnim programima i na javnim debatama.

13. CCJE je već izjavila u opštim navodima da sudovi sami trebaju učestvovati u širenju informacija koje se tiču pristupa pravdi (putem periodičnih izvještaja, štampanih vodiča namijenjenih građanima, interneta, informativnih punktova itd.); CCJE je već dalo preporuku za razvoj edukativnih programa s ciljem pružanja specifičnih informacija (npr., tip dostupnih procesa; prosječna dužina trajanja procesa u raznim sudovima; sudski troškovi; alternativna sredstva za rješavanje sporova na raspolaganju strankama; značajne sudske presude) (vidjeti paragraf 12-15 Mišljenja br. 6 (2004) CCJE)

14. Sudovi trebaju učestvovati u opštim sistemskim programima organizovanim od strane državnih insitucija (Ministarstava pravde i obrazovanja, univerziteta). Ali, prema mišljenju CCJE, sudovi takođe trebaju pokrenuti vlastite inicijative u tom smislu.

15. Dok su odnosi sa individualnim korisnicima pravde tradicionalno u nadležnosti sudova, čak iako i na neorganizovan način, sudovi nisu u prošlosti bili voljni da imaju direktan kontakt sa javnošću, koja nije bila uključena u sudske procese. Javnost ročišta u smislu člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR) je tradicionalno posmatran kao jedini kontakt između sudova i javnosti, čime su mediji bili jedini sagovornici sudova. Ovakav stav se ubrzano mijenja. Dužnost nepristrasnosti i diskrecije sudija se danas ne trebaju posmatrati kao prepreka za sudove da aktivno učestvuju u informisanju javnosti, pošto je ova uloga stvaran garant sudske nezavisnosti. CCJE smatra da države članice trebaju podsticati sudstva da preuzmu ovakvu jednu aktivnu ulogu širenjem i unapređenjem svoje “uloge u edukaciji” kako je to navedeno u stavovima 9-12 u prethodnom tekstu. Uloga sudova više nije ograničena na donošenje presuda, već oni moraju djelovati kao “komunikatori” i “facilitatori”. CCJE smatra da pošto su sudovi saglasni da učestvuju u edukativnim programima kad ih pozovu, sada je potrebno da sudovi postanu i promoteri ovakvih programa.

---

<sup>6</sup> Vidjeti Zaključke sa sjednice predsjednika Asocijacije sudija na temu “Pravda i društvo”, Vilnius, 13.-14. decembar 1999. godine, paragraf 1.

16. CCJE je razmotrila direktne inicijative sudova u pogledu njihovog odnosa sa javnošću, nezavisno od medija i/ili aktivnosti za koje su odgovorne druge institucije. Razmotrene su i predložene sljedeće mjere: - formiranje punktova u okviru sudova koji će služiti kao recepcija i za pružanje usluga informisanja; - distribucija štampanih materijala, otvaranje internet stranica za čiji sadržaj su odgovorni sudovi; - organizacija kalendara obrazovnih aktivnosti i/ili redovnih sastanaka posebno otvorenih za građane, organizacije od javnog interesa, ili redovnih sastanaka otvorenih posebno za građane, organizacije od javnog interesa, donosioce odluka, studente (“programi aktivnog informisanja”).

17. CCJE je održao poseban sastanak posvećen ovim “programima aktivnog informisanja”. CCJE zapaža s posebnim interesovanjem da u nekim državama sudovi organizuju, često uz pomoć drugih socijalnih aktera, edukativne inicijative koje okupljaju nastavnike, učenike, roditelje, pravnike, lidere u zajednici i medije u sudovima da zajedno sa sudijama učestvuju u sudskom sistemu. Takvi programi obično uključuju profesionalce uz osigurana sredstva i pomažu razvijanje mreže za profesionalnu obuku nastavnika.

18. Neke aktivnosti su skrojene prema pojedincima, koji zbog svojih društveno ekonomskih i kulturnih uslova nisu potpuno upoznati sa svojim pravima i obavezama i ne primjenjuju svoja prava ili, što je još gore, dolaze u situaciju da se protiv njih vodi sudski postupak zato što ne ispunjavaju svoje obaveze. Imidž sudstva kod socijalnih grupa sa najvećim potrebama se dakle kreira kroz programe koji su usko vezani za programe “pristupa pravdi”, uključujući i pružanje pravne pomoći, usluge informisanja javnosti, besplatne pravne savjete, direktan pristup sudijama u vezi sa manjim žalbama itd. (vidjeti tačku A Mišljenja br. 6 (2004) CCJE).

19. CCJE predlaže generalnu podršku Evropskih sudova i država “programima za javnost” kako je u prethodnom tekstu rečeno, na nacionalnom i međunarodnom nivou; oni moraju postati opšta praksa. CCJE smatra da ovi programi prevazilaze opšte informacije koje se pružaju javnosti. Njihov cilj je da se formira ispravna percepcija uloge sudije u društvu. U tom kontekstu, CCJE smatra da, pošto Ministarstva pravde i obrazovanja trebaju osigurati opšte informacije o funkcionisanju sudstva i definisati školske i studijske programe – sudovi, pak, u skladu sa principima sudske nezavisnosti trebaju biti prepoznati kao pravo mjesto gdje se trebaju ustanoviti “programi aktivnog informisanja” i pokretati redovne inicijative u koje spadaju ispitivanja javnog mnijenja, osnivanje fokus grupa, zapošljavanje advokata i naučnih radnika u javne forume itd. U stvari, ovakvi programi imaju za cilj bolje razumijevanje i veće povjerenje društva u sudski sistem i u širem smislu gledano, jačanje sudske nezavisnosti.

20. Prema mišljenju CCJE, da bi se gore spomenuti programi razvili, sudije trebaju dobiti šansu da prođu kroz posebnu obuku o odnosima sa javnošću. Sudovi takođe imaju priliku da zaposle kadrove koji će biti konkretno zaduženi

za održavanje veza sa obrazovnim institucijama (kancelarije za odnose sa javnošću, kao što je već rečeno mogle bi takođe biti zadužene za to).

21. CCJE smatra da uloga koordinatora različitih lokalnih inicijativa, kao i promocije “programa aktivnog informisanja” na nacionalnom nivou, treba biti dodijeljena nezavisnom tijelu kao što je rečeno u stavovima 37 i 45 Mišljenja br. 1 (2001). Ovo nezavisno tijelo takođe može, uključivanjem profesionalaca sa osiguranim sredstvima, zadovoljiti potrebe za sofisticiranim informacijama donosioca odluka, naučnih radnika i grupa od javnog interesa.

22. CCJE je već izvijestio o potrebi za odgovarajućim sredstvima za sudske aktivnosti, koje neće biti zavisne od političkih fluktuacija, i da sudska tijela trebaju biti uključena u odluke koje se tiču budžetskih raspodjela od strane zakonodavnih tijela, npr. preko uloge koordinatora gore spomenutog nezavisnog tijela (vidjeti Mišljenje br. 2 (2001), paragraf 5, 10 i 11). CCJE predlaže da se adekvatno finansiranje osigura za objašnjavanje aktivnosti i postizanje transparentnosti sudskog sistema i principa pravde u društvu od strane samih sudova, shodno principima navedenim u Mišljenju br. 2 (2001). Troškove “programa aktivnog informisanja” bi trebalo pokrivati iz posebne budžetske stavke, a ne iz redovnih budžeta sudova.

23. Rasprave unutar CCJE su pokazale da se slični principi, poput onih formulisanih za sudije, mogu primijeniti i na javne tužioce, kako bi se efikasno formirala ispravna percepcija javnosti o pravosuđu. Imajući na umu pravnu tekovinu Vijeća Evrope koja se odnosi na javne tužioce<sup>77</sup>, reklo bi se da je za CCJE važno da javni tužioci, s obzirom na sudske procese pod njihovom jurisdikcijom, osiguraju protok informacija prema javnosti.

## **B. ODNOSI SUDOVA PREMA UČESNICIMA U SUDSKIM PROCESIMA**

24. Slika koju javnost ima o sudskom sistemu se kreira pod uticajem medija, ali je i umnogome kreiraju impresije koje su stekli građani koji učestvuju u suđenjima kao strane u procesu, porotnici ili svjedoci.

25. Ove impresije će biti negativne ako sudski sistem, preko svojih aktera (sudija, javnih tužilaca, sudskih službenika) na neki način odaje utisak pristrasnosti ili neefikasnosti. Negativne percepcije ove vrste će se lako proširiti.

26. CCJE se u prethodnim Mišljenjima (pogotovo u Mišljenjima br. 1 (2001), br. 3 (2002) i br. 6 (2004)) bavio potrebom sudija da zadrže (i suštinski i formalno) strogu nepristrasnost, a kad su sudovi u pitanju, potrebu da donesu ispravnu presudu u razumnom vremenskom roku. Ovo Mišljenje se bavi pitanjem

<sup>77</sup> Vidjeti na ovu temu Preporuke Rec(2000)19 Vijeća ministara Vijeća Evrope u pogledu uloge javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa.

izbjegavanja ili ispravljanja neznanja ili pogrešnog shvatanja pravosudnog sistema i njegovog djelovanja.

27. CCJE smatra da je u cilju boljeg razumijevanja uloge sudstva potrebno uložiti napor da predstave koju javnost ima o pravosudnom sistemu što više oslikavaju napore koje sudije i sudski uposlenici ulažu kako bi zadobili njihovo poštovanje i povjerenje u pogledu sposobnosti sudova da izvršavaju svoju funkciju. Ovaj napor će morati jasno ukazati na granice onoga što sudski sistem može obavljati.

28. Da bi poboljšali odnose sa javnošću, jedan broj pravosudnih sistema ili pojedinačnih sudova je uspostavio programe koji pomažu oblikovanju: (a) etičke obuke sudija, sudskog osoblja, pravnika, itd; (b) sudskih prostorija; (c) sudskih postupaka.

**a) etička obuka sudija, sudskog osoblja, pravnika itd.**

29. Neki programi obuke su namijenjeni za kreiranje slike o sudovima, u svim aspektima njihovog ponašanja, da oni sve strane tretiraju na jednak način, tj. nepristrasno i bez diskriminacije po rasnoj, spolnoj, vjerskoj, etničkoj ili socijalnoj osnovi. Sudije i sudsko osoblje se obučavaju da prepoznaju situacije u kojima pojedinci mogu imati utisak da pristup jeste, ili je moguće da bude pristrasan i da takve situacije tretiraju na način kojim će pojačati povjerenje i poštovanje prema sudovima. Za pravnike se organizuju specijalne obuke o etici kako bi se spriječili da doprinesu, bilo namjerno ili nenamjerno, nepovjerenju u pravosudni sistem.

**b) sudske prostorije**

30. Neki programi se bave razlozima potencijalnog nepovjerenja u odnosu na sudove koji leže u njihovoj unutrašnjoj organizaciji. Naprimjer, pomjeranje stolice javnog tužioca dalje od sudskog vijeća i njeno postavljanje na isti nivo sa odbranom će pojačati utisak jednakosti strana u postupku koji bi sud trebao da afirmiše. Slično, uklanjanje svake vizuelne aluzije iz sudskih prostorija, na primjer, na neku konkretnu religiju ili važnu političku ličnost, može doprinijeti raspršivanju strahova od neopravdane pristrasnosti ili manjka nezavisnosti sudija. Dozvoliti okrivljenom da se pojavi u sudu bez lisica na rukama čak i kad je on ili ona pritvorena u očekivanju suđenja – osim u slučajevima kad postoji sigurnosni rizik- i zamjena ograđenih prostora u sudnicama drugim sigurnosnim mjerama može pomoći jasnijem utisku da je pretpostavka o nevinosti koju optuženi uživa efikasno garantovana od strane suda. Treba takođe spomenuti koristi, u smislu poboljšanja transparentnosti sudova, od postavljanja recepcije na kojoj korisnici pravosudnih usluga mogu dobiti informacije o toku sudskog procesa ili o napretku postignutom u konkretnom slučaju, koja pomaže korisnicima da obave formalnosti i ako raspored u zgradi to zahtijeva, da im omogući pratnju do kancelarije ili sudnice u koju su se zaputili.

### c) Sudski postupci

31. Neke mjere su namijenjene ukidanju onih dijelova procesa koji mogu biti uvredljivi (obavezujuće religiozne izjave u zakletvama, načinima obraćanja itd.). Ostale su namijenjene uvođenju procedura koje osiguravaju naprimjer da, prije pojave na sudu, strane u sporu, porotnici ili svjedoci budu primani, pojedinačno ili u grupi, od strane sudskog osoblja koje im usmenim putem ili koristeći audivizuelni materijal, pripremljen u saradnji sa akademikima iz oblasti društvenih nauka, opisuje kako bi se trebali ponašati u sudnici. Cilj ovih prezentacije je da se razbiju sve pogrešne predstave o onome što se u stvari dešava na sudovima.

32. CCJE podržava sve korake opisane u stavovima 29, 30 i 31 kojima se jača percepcija javnosti o nepristrasnosti sudija i omogućava provođenje pravde na pravilan način.

### C. ODNOS SUDOVA I MEDIJA

33. Mediji imaju pristup pravosudnim informacijama i ročištima u skladu sa modalitetima i ograničenjima postavljenim nacionalnim zakonima (vidjeti, npr. Preporuku Rec(2003)13 o pružanju informacija preko medija u vezi sa krivičnim postupcima). Profesionalci iz medija imaju punu slobodu da odluče koje će teme plasirati javnosti i na koji način će ih obrađivati. Ne treba ni na koji način sprečavati medije da kritikuju organizaciju ili funkcionisanje pravosudnog sistema. Pravosudni sistem treba prihvatiti ulogu medija, koji kao objektivni posmatrači mogu ukazati na nedostatke i na konstruktivan način doprinijeti unapređenju sudskih metoda i kvaliteta usluga koje oni pružaju korisnicima.

34. Sudije iskazuju svoje mišljenje putem svojih presuda i ne trebaju ih obrazlagati na pres konferencijama ili davati javne izjave putem štampe o predmetima iz njihove nadležnosti. Pa ipak, bilo bi korisno da kontakt između sudova i medija bude bolji:

- i) da se poboljša razumijevanje njihovih pojedinačnih uloga;
- ii) da se javnost informiše o prirodi, nadležnostima, ograničenjima i složenosti sudijskog rada;
- iii) da se isprave moguće faktičke greške u izvještajima o određenim predmetima.

35. Sudije trebaju imati nadzornu ulogu nad sudskim portparolima ili kadrovima zaduženim za komunikaciju za medijima.

36. CCJE bi se pozvao na zaključke 2. Evropske konferencije sudija (vidjeti paragraf 3 u prethodnom tekstu) u kojima je od Vijeća Evrope zatraženo da omogući održavanje redovnih sastanaka predstavnika pravosuđa i medija i da razmotre izradu nacрта Evropske deklaracije o odnosima između pravosuđa

---

i medija u skladu sa Preporukom Rec(2003)13 o davanju informacija preko medija o procesuiranju krivičnih djela.

37. Države trebaju podsticati razmjenu, konkretno putem organizovanja okruglih stolova o pravilima i praksama svake profesije, kako bi se istakli i objasnili problemi sa kojima se suočavaju. CCJE smatra da bi Vijeće Evrope moglo uspostaviti i promovisati ovu vrstu kontakata na evropskom nivou, tako da se postigne veća konzistentnost u evropskim stavovima.

38. Škole žurnalistike bi trebale podsticati organizovanje kurseva o pravosudnim institucijama i procedurama.

39. CCJE smatra da bi svaka profesija (sudije i novinari) trebala sačiniti pravilnik profesionalnog ponašanja prema predstavnicima drugih profesija i o izvještavanju u sudskim predmetima. Kao što pokazuje praksa država koje već imaju takve sisteme, pravosuđe bi utvrđivalo uslove pod kojima se izjave mogu davati medijima u vezi sa sudskim predmetima, a novinari bi pripremali vlastite smjernice o načinu izvještavanja o aktuelnim predmetima, o objavljivanju imena (ili slika) osoba uključenih u sudski spor (strane u sporu, žrtve, svjedoci, javni tužilac, sudija istražitelj, sudija koji vodi proces itd.) i o izvještavanju o presudama u predmetima koji privlače najveće interesovanje javnosti. U skladu sa Mišljenjem br. 3 (2002), stav 40, CCJE preporučuje da nacionalno sudstvo preduzme mjere u skladu sa ovim navodima.

40. CCJE preporučuje da se osnuje jedan efikasan mehanizam, koji bi imao oblik nezavisnog tijela, koje će se baviti problemima izazvanim medijskim prikazom nekog sudskog predmeta ili teškoćama nekog novinara da izvršava svoj informativni zadatak. Ovaj mehanizam bi davao opšte preporuke za sprečavanje ponovne pojave nekog od primijećenih problema.

41. Takođe je potrebno podsticati osnivanje recepcije sa informacionim servisom u sudu, ne samo, kako je prethodno rečeno, da poželimo dobrodošlicu građanima i da im pomognemo u dobijanju sudskih usluga, već i da pomognemo medijima da bolje razumiju rad pravosudnog sistema.

42. Ove usluge, koje bi sudije nadgledale, bi mogle slijediti sljedeće ciljeve:

- da saopštavaju sažete informacije o sudskim presudama medijima;
- da pružaju medijima faktičke informacije o sudskim presudama;
- da sarađuju sa medijima u vezi sa suđenjima u predmetima od posebnog interesa za javnost.
- da pružaju faktička razjašnjenja ili ispravke u vezi sa predmetima o kojima su mediji izvještavali (vidjeti takođe paragraf 34, ili u prethodnom tekstu). Sudska služba za prijem informacija ili portparol<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Vidjeti zaključke Pete sjednice predsjednika evropskih vrhovnih sudova, Ljubljana, 6.-8. oktobar 1999. godine, paragraf 4, gdje je jasno rečeno da portparol ne smije iznositi lično mišljenje o već donesenim presudama ili u toku predmeta.



---

---

bi mogli upozoriti medije na probleme i pravne teškoće koje su se javile u konkretnom predmetu, osigurati logističku pomoć na suđenjima i organizovati odgovarajuće praktične aranžmane, naročito u pogledu zaštite ljudi koji imaju ulogu strana u sporu, porotnika ili svjedoka.

43. Sve informacije koje se pružaju medijima od strane sudova bi trebalo saopštavati na transparentan način i bez diskriminacije.

44. Pitanje da li TV kamere trebaju biti dopuštene u sudnicama i za druge, a ne samo čisto proceduralne svrhe bilo je predmet širokih rasprava i na 2. Konferenciji evropskih sudija (vidjeti stav 3 u prethodnom tekstu) i na sastancima CCJE. Neki članovi CCJE su iskazali ozbiljne rezerve prema novim formama izloženosti rada sudova javnosti.

45. Javnost sudskih rasprava je jedna od fundamentalnih proceduralnih garancija u demokratskim društvima. Pošto međunarodni zakon i nacionalno zakonodavstvo pružaju mogućnost izuzetka kod principa da sudske postupke treba provoditi javno, bitno je da ovi izuzeci budu ograničeni na one date u članu 6.1. EKLJP.

46. Princip javnosti sudskog postupka podrazumijeva da građanima i novinarima treba biti omogućen pristup sudnicama u kojima se obavlja suđenje, ali najnovija oprema za audiovizuelno izvještavanje daje konkretnom predmetu toliko širok uticaj da se time potpuno transformiše koncept javne rasprave. Ovo može predstavljati prednost u smislu podizanja svijesti građana o načinu vođenja sudskog postupka i poboljšanja imidža pravosudnog sistema, ali postoji i rizik da prisustvo TV kamera u sudnici ometa postupak i utiče na ponašanje učesnika u suđenju (sudija, tužilaca, advokata, strana u sporu, svjedoka itd.)

47. Tamo gdje se vrši televizijsko snimanje suđenja, treba koristiti fiksirane kamere, a predsjedavajućem sudiji treba omogućiti da postavlja uslove o načinu snimanja, kao i da u svakom trenutku može prekinuti snimanje. Ove i sve druge neophodne mjere bi trebale zaštititi prava lica uključenih u postupak i omogućiti pravilno vođenje rasprave.

48. Treba takođe uzeti u obzir i mišljenje lica uključenih u sudski postupak, pogotovo u nekim određenim suđenjima u kojima se radi o privatnim stvarima.

49. S obzirom na naročito veliki uticaj televizijskog emitovanja i na rizik od podsticanja pretjerane radoznalosti, CCJE podstiče medije da sami razviju svoja profesionalna pravila u cilju osiguranja izbalansiranog izvještavanja o postupcima koje snimaju, tako da njihovo izvještavanje bude objektivno.

50. Mogu postojati važni razlozi koji u određenim, jasno definisanim, slučajevima opravdavaju televizijsko snimanje sudskog pretresa, naprimjer edukativne svrhe ili u cilju očuvanja video dokumentacije o suđenju od

---

izuzetnog istorijskog značaja. U ovim slučajevima, CCJE naglašava potrebu da se zaštite lica uključena u postupak, naročito tako što će se osigurati da metode snimanja ne remete redovan tok suđenja.

51. Iako mediji igraju ključnu ulogu u osiguravanju prava na informisanje javnosti i djeluju, prema riječima Evropskog suda za ljudska prava kao “čuvari demokratije“, oni ponekad mogu narušavati privatnost ličnosti, uništavajući im reputaciju i podrivajući pretpostavku nevinosti, djela za koja pojedinci mogu legitimno tražiti obestećenjene na sudu. Potraga za senzacionalističkim pričama i konkurencija u medijima nosi rizik od pretjerivanja i pravljenja grešaka. Kod procesuiranja krivičnih djela, optuženi se ponekad javno opisuju ili pretpostavljaju od strane medija kao krivci za počinjena djela prije nego što je sud utvrdio njihovu krivicu. U slučaju kasnije oslobađajuće presude, medijski izvještaji mogu nanijeti nenadoknadivu štetu njihovoj reputaciji koja neće biti izbrisana presudom.

52. Sudovi dakle, trebaju vršiti svoju dužnost u skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava, naći balans između oprečnih vrijednosti zaštite ljudskog digniteta, privatnosti, reputacije i pretpostavke nevinosti, s jedne strane, i slobode informisanja, s druge strane.

53. Kao što je navedeno u zaključcima 2. Evropske konferencije sudija (vidjeti paragraf 3 iznad), krivično-pravni odgovori na kršenja prava ličnosti (kao što su ugled, dostojanstvo ili privatnost) trebaju biti ograničeni na izuzetne slučajeve<sup>9</sup>. Međutim, sudovi imaju dužnost da osiguraju da odšteta bude dodijeljena u građanskom postupku, uzimajući u obzir ne samo štetu nanесenu оštećenom već i озbiljnost kršenja prava i обim objavlјivanja predmetne informacije.

54. Sudovi trebaju imati pravo, da u slučajevima koji su striktno definisani, kako bi se izbjegla optužba za cenzuru, preduzmu hitne mjere kako bi odmah zaustavili najozbiljnija kršenja ličnih prava ljudi (kao što su ugled, dostojanstvo ili privatnost) putem konfiskacije publikacija ili zabranom emitovanja.

55. U slučajevima kad se rad sudije ili suda dovedu u sumnju ili predmet napada od strane medija (političkih ili drugih socijalnih aktera putem medija) iz razloga vezanih za primjenu pravde, CCJE smatra da se, s obzirom na obavezanost sudija na suzdržanost, sudija mora suzdržati od reakcije putem istih kanala. Imajući na umu činjenicu da sudovi mogu ispraviti pogrešnu informaciju objavljenu u štampi, CCJE smatra da bi bilo poželjno da nacionalni pravosudni sistemi koriste lica ili organe (npr. Više vijeće pravosuđa ili sudske asocijacije) koji bi bili u stanju da ažurno i efikasno odgovore na takve izazove ili napade u odgovarajućim slučajevima.

---

<sup>9</sup> Vidjeti paragraf 28 Akcionog plana Ministarske konferencije o politici masovnih medija (Kiev, 10.-11. mart 2005. godine), u kojem je potvrđena potreba da se kritički ocijeni situacija u zemljama članicama u vezi sa zakonom o kleveti.

## D. PRISTUPAČNOST, JEDNOSTAVNOST I JASNOĆA JEZIKA KOJIM SE SLUŽE SUDOVI U TOKU SUDSKIH POSTUPAKA I DONOŠENJA PRESUDA

56. Jezik koji se koristi u sudovima u toku postupaka i u presudama nije samo moćno oruđe kojim sudovi vrše svoju ulogu edukatora (vidjeti paragraf 6 iznad), već on za konkretne strane u postupku predstavlja očigledno i direktno, “provođenje zakona u praksi”. Prema tome, poželjno je da se u sudovima govori pristupačnim, jednostavnim i jasnim jezikom.<sup>10</sup>

57. CCJE primjećuje da u nekim evropskim zemljama, sudije vjeruju da vrlo kratke presude jačaju autoritet sudske odluke; u nekim drugim zemljama sudije se osjećaju obaveznim ili ih na to zakon ili praksa obavezuju da naširoko napismeno obrazlažu sve aspekte svojih odluka.

58. Bez namjere da ulazi u detalje na ovu temu, koja je pod velikim uticajem nacionalnih pravnih stilova, CCJE smatra da je jednostavan i jasan jezik koristan jer zakon čini pristupačnijim i predvidljivijim za građane, uz pomoć pravnih stručnjaka gdje je to potrebno, kao što to predviđa sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava.

59. CCJE smatra da sudijski jezik treba biti koncizan i jednostavan uz izbjegavanje, kad je to moguće, latinskih i drugih jezičkih formulacija nerazumljivih opštoj javnosti.<sup>11</sup> Pravni koncepti i vladavina prava se mogu sasvim jednostavno objasniti citiranjem zakona ili sudskih praksi.

60. Jasnoća i konciznost, međutim, ne trebaju biti krajnji cilj, pošto je takođe neophodno da sudije u svojim presudama sačuvaju preciznost i do kraja obrazlože svoj stav. Prema mišljenju CCJE, zakonodavstvo ili sudska praksa u pogledu obrazloženja presuda trebaju biti takvi da osiguraju određenu stalnu formu obrazloženja, a da se i sudijama ostavi dovoljno diskrecionog prava da odluče da li da, gdje je to dozvoljeno, daju usmenu presudu (koja se na zahtjev ili u slučaju potrebe može transkribovati iz zapisnika) i/ili kratko pisano obrazloženje presude (npr. u formi “*attendu*” stila usvojenog u nekim zemljama) ili da daju opširno pisano obrazloženje presude, u svim predmetima u kojima se nije moguće pozivati na ustanovljene precedente i/ili gdje činjenično stanje to zahtijeva. Pojednostavljene forme obrazloženja se mogu primijeniti na naredbe, sudske naloge, rješenja i druge odluke koje imaju proceduralnu vrijednost i ne tiču se suštinskih prava stranaka u sporu.

<sup>10</sup> Vidjeti Zaključke Pete sjednice predsjednika evropskih vrhovnih sudova, Ljubljana, 6-8 oktobar 1999., paragraf 1. <sup>11</sup> Vidjeti Zaključke sa sjednice predsjednika Asocijacije sudija na temu “Pravda i društvo”, Vilnius, 13.-14. decembar 1999., paragraf 1.

<sup>11</sup> Vidjeti Zaključke sa sjednice predsjednika Asocijacije sudija na temu “Pravda i društvo”, Vilnius, 13.-14. decembar 1999. godine, stav 1.

61. Važan aspekt pristupačnosti zakona, koji je zaštićen sudskim presudama, čini dostupnost sudskih presuda opštoj javnosti.<sup>12</sup> Imajući u vidu taj cilj, CCJE preporučuje da barem sudske odluke Vrhovnog suda ili neke druge važne presude budu besplatno dostupne preko internetskih stranica, ili u štampanoj formi samo po cijeni reprodukcije; treba preduzeti odgovarajuće mjere kako bi se prilikom objavljivanja sudskih odluka zaštitila privatnost zainteresovanih lica, a pogotovo strana u sporu i svjedoka.

## KRATAK PREGLED PREPORUKA I ZAKLJUČAKA

### A. Odnosi sudova i javnosti uz poseban osvrt na ulogu sudova u demokratiji

A.1. Važna dužnost države je da svakome pruži, u okviru školskog ili univerzitetskog sistema, instrukcije iz oblasti građanskog obrazovanja u kojima je posebna pažnja posvećena pravosudnom sistemu (vidjeti paragraf 11 iznad).

A.2. Relevantni školski i univerzitetski obrazovni programi bi trebali obuhvatati i opis pravosudnog sistema, posjete sudovima i aktivno učenje pravosudnih procedura. Sudovi i asocijacije sudija mogu u tom smislu saradivati sa školama, univerzitetima i drugim obrazovnim institucijama kako bi specifično viđenje sudija bilo obuhvaćeno nastavnim programima i javnim debatama (vidjeti paragraf 12 iznad).

A.3. Sudovi trebaju učestvovati u opštim programima koje organizuju druge državne institucije i aktivno učestvovati u pružanju informacija javnosti (vidjeti paragrafe 14 i 15 iznad).

A.4. Stoga se predlažu sljedeće mjere (vidjeti paragrafe 16 do 19 iznad):

- otvaranje kancelarija u sudovima koje će obavljati poslove prijema informacija i informativnog servisa;
- dijeljenje štampanih materijala, otvaranje internetskih stranica u nadležnosti sudova;
- organizacija sudskog kalendara edukativnih foruma i/ili redovnih sjednica otvorenih za građane, organizacije od javnog interesa, donosioce odluka, studente itd.;
- "programi aktivnog informisanja" i programi koji promovišu dostupnost pravosuđa.

A.5. Sudijama treba biti pružena mogućnost da pohađaju obuku o razvijanju odnosa između javnosti i sudova, a sudovima treba dozvoliti da zapošljavaju

<sup>12</sup> Vidjeti Zaključke Pete sjednice predsjednika evropskih vrhovnih sudova, Ljubljana, 6.-8. oktobar 1999. godine, paragraf 1.

kadrove koji će imati konkretan zadatak da održavaju veze sa obrazovnim institucijama (vidjeti paragraf 20 iznad).

A.6. Uloga koordinatora različitih inicijativa, kao promotera “programa aktivnog informisanja” širom zemlje treba biti dodijeljena nezavisnom organu o kome je bilo riječi u paragrafima 37 i 45 Mišljenja br.1 (2001) (vidjeti paragraf 21 iznad).

A.7. Sudovi trebaju dobiti odgovarajuća sredstva, koja neće poticati iz budžeta za redovne aktivnosti suda, za finansiranje aktivnosti u kojima će se objašnjavati i činiti transparentnim mehanizmi pravosuđa u društvu kao i pokrivati troškovi “programa aktivnog informisanja” (vidjeti paragraf 22 iznad).

A.8. Javni tužioci trebaju, u okviru dijela sudskog postupka koji je u njihovoj nadležnosti, doprinijeti pružanju informacija javnosti (vidjeti paragraf 23 iznad).

## **B. Odnosi sudova prema učesnicima u sudskim postupcima**

B.1 CCJE smatra da je za bolje razumijevanje uloge pravosuđa potrebno uložiti napore da predstave koje javnost ima o pravosudnom sistemu budu što je moguće preciznije i da odlikavaju napore koje sudije i zaposleni u sudovima ulažu kako bi se zadobilo poštovanje i povjerenje javnosti u pogledu sposobnosti sudova da vrše svoju funkciju. Ovom aktivnošću će se postaviti granice onoga što sudovi mogu činiti (vidjeti paragrafe 24 do 27 iznad).

B.2. CCJE podržava sve mjere preduzete u cilju jačanja percepcije javnosti o nepristrasnosti sudova i mogućnosti primjene pravde (vidjeti paragrafe 28 do 32 iznad).

B.3. U ovakve inicijative mogu spadati (vidjeti paragraf 28 do 32 iznad):

- obuka iz oblasti jednakosti i nediskriminacije koje sudovi organizuju za sudije i zaposlene u sudovima (pored sličnih programa koje organizuju pravnici za pravnike);
- sudske prostorije i procedure koje ne odaju utisak nejednakosti strana u postupku;
- procedure čiji je cilj da isključe nanamjerno nanošenje uvreda i koje olakšavaju učešće svih strana u sudskom postupku.

## **C. Odnosi sudova i medija**

C.1. CCJE smatra da bi bilo korisno uspostaviti kontakte između sudova i medija (vidjeti paragraf 34 iznad):

- da bi se unaprijedilo razumijevanje njihovih pojedinačnih uloga;
- da bi se informisala javnost o prirodi i nadležnostima, ograničenjima i složenosti rada sudija;

- da bi se ispravile činjenične greške u izvještavanju o određenim predmetima.

C.2 Sudije trebaju imati ulogu nadzornog organa nad sudskim portparolima ili službenicima zaduženim za komunikaciju sa medijima (vidjeti paragraf 35 iznad).

C.3. CCJE smatra da države trebaju podsticati razmjenu znanja, pogotovo organizovanjem okruglih stolova, o pravilima i praksama obje profesije kako bi Vijeće Evrope moglo uspostaviti ili promovisati takve kontakte na evropskom nivou, doprinoseći time većoj konzistentnosti u stavovima u Evropi (vidjeti paragraf 36 i 37 iznad).

C.4. Škole žurnalistike trebaju podsticati otvaranje kurseva o pravosudnim institucijama i procedurama (vidjeti paragraf 38 iznad).

C.5. CCJE smatra da obje profesije (sudijska i novinarska) trebaju ustanoviti pravila u svojim odnosima sa predstavnicima druge profesije i pravila u izvještavanju o sudskim predmetima (vidjeti paragraf 39 iznad).

C.6. CCJE preporučuje uspostavljanje efikasnog mehanizma, u vidu nekog nezavisnog organa koji bi se bavio problemima izazvanim medijskim izvještajima o sudskim predmetima ili poteškoćama koje novinari imaju u izvršavanju svog informativnog zadatka, kao i davanjem generalnih preporuka u cilju sprečavanja ponovne pojave uočenih problema (vidjeti paragraf 40 iznad).

C.7. Takođe je neophodno da se podstakne osnivanje službe za prijem informacija i informativne službe u sudovima pod supervizijom sudija kako bi se medijima pomoglo da bolje shvate rad u pravosudnom sistemu (vidjeti paragraf 41 i 42 iznad):

- saopštavanjem medijima sažetih sudskih presuda;
- pružanjem medijima činjeničnih podataka o sudskim presudama;
- održavanjem kontakata sa medijima u vezi sa predmetima od posebnog interesa za javnost;
- pružanjem činjeničnih razjašnjenja ili ispravki u vezi sa predmetima objavljenim u medijima.

C.8. CCJE smatra da sve informacije koje sudovi daju medijima trebaju biti saopštavane na transparentan način i bez diskriminacije (vidjeti paragraf 43 iznad).

C.9. CCJE smatra da tamo gdje se vrši televizijsko snimanje suđenja, treba koristiti fiksirane kamere, a predsjedavajućem sudiji treba omogućiti da postavlja uslove o načinu snimanja, kao i da u svakom trenutku može prekinuti snimanje. Ove i



sve druge neophodne mjere bi trebale zaštititi prava lica uključenih u postupak i omogućiti provođenje postupka na propisan način. Treba takođe uzeti u obzir i mišljenje lica uključenih u sudski proces, pogotovo u onim suđenjima u kojima se radi o privatnim stvarima. (vidjeti paragraf 44 do 48 iznad).

C.10. CCJE podstiče medije da sami razviju svoja profesionalna pravila u cilju osiguravanja izbalansiranog izvještavanja o sudskim postupcima koje snimaju, tako da ono bude objektivno. (vidjeti paragraf 49 iznad).

C.11. CCJE smatra da mogu postojati važni razlozi koji u određenim, jasno definisanim, slučajevima opravdavaju televizijsko snimanje sudskog pretresa (naprimjer edukativne svrhe ili u cilju očuvanja video dokumentacije o suđenju od izuzetnog istorijskog značaja), u ovim slučajevima potrebno je zaštititi lica uključena u postupak, naročito tako što će se osigurati da metode snimanja ne remete redovan tok suđenja. (vidjeti paragraf 50 iznad).

C.12. CCJE smatra da krivično-pravni odgovori na kršenja prava ličnosti trebaju biti ograničeni na izuzetne slučajeve. Međutim, sudije imaju dužnost da osiguraju da odšteta bude dodijeljena u građanskom postupku, uzimajući u obzir ne samo štetu nanesenu oštećenom već i ozbiljnost kršenja prava i obim objavljivanja predmetne informacije. Sudovi trebaju imati pravo da u izuzetnim slučajevima, preduzmu hitne mjere kako bi odmah zaustavili najozbiljnija kršenja ličnih prava ljudi putem konfiskacije publikacija ili zabranom emitovanja (vidjeti paragrafe 51 do 54 iznad).

C.13. U slučajevima kada se rad sudije ili suda dovede u sumnju ili predmet napada od strane medija iz razloga vezanih za primjenu pravde, CCJE smatra da se, s obzirom na obavezanost sudija na suzdržanost, sudija mora suzdržati od reakcije putem istih kanala. Imajući na umu činjenicu da sudovi mogu ispraviti pogrešnu informaciju objavljenu u štampi, CCJE smatra da bi bilo poželjno da nacionalni pravosudni sistemi koriste lica ili organe (npr. Visoko pravosudno vijeće ili sudijske asocijacije) koji bi bili u stanju da ažurno i efikasno odgovore na takve izazove ili napade u odgovarajućim slučajevima (vidjeti paragraf 55 iznad).

#### **D. Pristupačnost, jednostavnost i jasnoća jezika kojim se govori u sudovima u toku sudskog procesa i donošenja presuda**

D.1. CCJE smatra da je poželjna pristupačnost, jednostavnost i jasnoća jezika kojim se govori u sudovima (vidjeti paragrafe 56 do 58 iznad).

D.2. CCJE smatra da sudijski jezik treba biti koncizan i jednostavan uz izbjegavanje – kad je to moguće – latinskih i drugih jezičkih formulacija nerazumljivih opštoj javnosti. Pravni koncepti i vladavina prava se mogu sasvim jednostavno objasniti citiranjem zakona ili sudskih precedenata (vidjeti paragraf 59 iznad).

---

D.3. Prema mišljenju CCJE, sudsko izlaganja treba uvijek biti precizno i potpuno, iako bi pojednostavljeno izlaganje možda bilo podesnije za proceduralne stvari i sudije mogu, gdje je to dozvoljeno, dati obrazloženje usmenim putem (ako je potrebno kasnije se može zahtijevati odobrenje transkripta) umjesto napismeno. (vidjeti paragraf 60 iznad).

D.4. CCJE preporučuje da barem sve sudske odluke Vrhovnog suda ili neke druge važne presude budu besplatno dostupne preko internetskih stranica, ili u štampanoj formi samo po cijeni reprodukcije; međutim, treba preduzeti odgovarajuće mjere kako bi se prilikom objavljivanja sudskih odluka zaštitila privatnost zainteresovanih lica, a pogotovu strana u sporu i svjedoka. (vidjeti paragraf 61 iznad).

## KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

**Mišljenje  
CCJE  
br. 8 (2006)**

### **ULOGA SUDIJA U ZAŠTITI VLADAVINE PRAVA I LJUDSKIH PRAVA U KONTEKSTU TERORIZMA**

Ovo Mišljenje je usvojeno  
od strane CCJE na njegovoj 7. sjednici  
(Strasbourg, 8.-10. novembar 2006. godine).

#### **A. UVOD**

##### **a. Opšti kontekst**

1. Da bi se implementirao Akcioni plan usvojen na 3. samitu predsjednika država i vlada Vijeća Evrope<sup>1</sup>, pozivajući evropske države da osiguraju efikasnu zaštitu ljudskih prava uz istovremeno intenziviranje borbe protiv terorizma, Komitet ministara je povjerio Konsultativnom vijeću evropskih sudija (CCJE) zadatak da 2006. godine usvoji Mišljenje o ulozi sudije i ravnoteži između zaštite ljudskih prava u kontekstu borbe protiv terorizma<sup>2</sup>.

2. Vijeće Evrope je načinilo posebne napore u borbi protiv terorizma u cilju uspostavljanja prave ravnoteže između očuvanja prava i sloboda pojedinaca i javne sigurnosti. Aktivnosti Vijeća Evrope se zasnivaju na sljedećim ciljevima:

- jačanje pravnog djelovanja protiv terorizma;
- očuvanje fundamentalnih demokratskih vrijednosti;
- bavljenje terorističkim predmetima.

3. Konkretna aktivnost je rezultirala jednim brojem pravnih instrumenata Vijeća Evrope, a oni su, između ostalog, sljedeći:

<sup>1</sup> Varšava, 16. – 17. maj 2005. godine

<sup>2</sup> 956. sastanak zamjenika ministara (15. februar 2006. godine).

- Evropska konvencija o suzbijanju terorizma [ETS No. 90] i dopunski Protokol [ETS No. 190];
- Evropska konvencija o ekstradiciji [ETS No. 24] i prvi i drugi dodatni Protokoli [ETS No. 86 i ETS No. 98];
- Evropska konvencija o zajedničkoj pomoći u krivičnim stvarima [ETS No. 30] i prvi i drugi dodatni Protokol [ETS No. 99 i ETS No. 182];
- Evropska konvencija o prenosu postupaka u krivičnim stvarima [ETS No. 73];
- Evropska konvencija o odšteti žrtvama nasilnih krivičnih djela [ETS No. 116];
- Konvencija o pranju novca, pretresu, zapljeni i konfiskaciji prihoda od kriminala [ETS No. 141];
- Konvencija o *cyber* kriminalu [ETS No. 185] i dopunski Protokol o kriminalizaciji djela rasističke i ksenofobične prirode izvršenih putem kompjuterskih sistema [ETS No. 189];
- Konvencija Vijeća Evrope o sprečavanju terorizma [CETS No. 196];
- Konvencija Vijeća Evrope o pranju novca, pretresu, zapljeni i konfiskaciji prihoda od kriminala i o finansiranju terorizma [CETS No. 198].

4. U kontekstu ovog Mišljenja, CCJE takođe upućuje na druge relevantne međunarodne instrumente Evropske unije (vidjeti Akcioni plan EU o borbi protiv terorizma)<sup>3</sup> i Ujedinjenih nacija, i između ostalog:

- Konvenciju o sprečavanju i kažnjavanju zločina nad međunarodno zaštićenim licima, uključujući diplomatske predstavnike, usvojenu od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 14. decembra 1973. godine;
- Međunarodna konvencija protiv uzimanja taoca, usvojenu od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 17. decembra 1979. godine;
- Međunarodna konvencija o suzbijanju terorističkih napada eksplozivnim napravama, usvojena od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 15. decembra 1997. godine;
- Međunarodna konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma, usvojena od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 9. decembra 1999. godine;
- Međunarodna konvencija o suzbijanju djela nuklearnog terorizma, New York, 13. april 2005. godine;
- Konvencija o krivičnim djelima i nekim drugim djelima izvršenim u avionima, potpisana u Tokiju 14. septembra 1963. godine;

<sup>3</sup> Vijeće Evropske unije, 5771/1/06.

- Konvencija o suzbijanju protivzakonite zapljene aviona, potpisana u Hagu 16. decembra 1970. godine;
- Konvencija o suzbijanju protivzakonitih djela protiv sigurnosti civilnog zrakoplovstva, potpisana u Montrealu 23. septembra 1971. godine;
- Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala, potpisana u Beču 3. marta 1980. godine;
- Protokol o suzbijanju protivzakonitih djela nasilja na aerodromima u službi međunarodnog civilnog zrakoplovstva, kao dopuna Konvenciji o suzbijanju protivzakonitih djela protiv sigurnosti civilnog zrakoplovstva, potpisana u Montrealu 24. februara 1988. godine;
- Konvencija o suzbijanju protivzakonitih djela protiv sigurnosti morske plovidbe, sačinjena u Rimu 10. marta 1988. godine;
- Protokol o suzbijanju protivzakonitih djela protiv sigurnosti nepokretnih platformi na kontinentalnom nosaču, sačinjen u Rimu 10. marta 1988. godine;
- Konvencija o obilježavanju plastičnog eksploziva za svrhe detekcije, potpisana u Montrealu 1. marta 1991. godine.

5. Pošto su neke od njihovih odredbi relevantne za ovaj konkretan kontekst, CCJE takođe želi da podsjeti na Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. godine:

- Konvencija (I) o poboljšanju položaja ranjenih i bolesnih u oružanim snagama na bojnopolju;
- Konvencija (II) o poboljšanju uslova ranjenika, bolesnih i brodolomnika u vojnim snagama na moru;
- Konvencija (III) koja se odnosi na tretman ratnih zarobljenika;
- Konvencija (IV) koja se odnosi na zaštitu civila za vrijeme rata.

6. CCJE dalje želi podsjetiti na svoje Mišljenje br. 6 (2004) o pravičnom suđenju u razumnom roku i ulozi sudija u toku suđenja, uzimajući u obzir alternativna sredstva rješavanja sporova i Mišljenje br. 7 (2005) o pravosuđu i društvu.

#### **b. Usklađivanje ljudskih prava sa potrebom za preduzimanjem mjera protiv terorizma**

7. Vijeće Evrope je već više puta naglasilo da je borba protiv terorizma moguća uz poštovanje ljudskih prava.

8. Imajući ovaj cilj na umu Komitet ministara je u julu 2002. godine usvojio<sup>4</sup> Smjernice o ljudskim pravima i borbi protiv terorizma. Ove smjernice potvrđuju obavezu države da zaštiti svakoga od terorizma, uz naglašavanje potrebe za izbjegavanjem mjera samovolje i potrebe osiguravanja zakonskih mjera protiv terorizma i zabrane torture.

<sup>4</sup> 804. sastanak zamjenika ministara, 11. juli 2002. godine

9. Pravni okvir postavljen u tim smjernicama se naročito tiče prikupljanja i obrade ličnih podataka, mjera kojima se narušavaju privatnost, hapšenja, policijskog pritvora i pritvaranja u pretpretresnom postupku, sudskih postupaka, ekstradiciju i naknade štete žrtvama.

10. Shodno ovome, u martu 2005. godine Komitet ministara je usvojio<sup>5</sup> Smjernice o zaštiti žrtava terorističkih djela kojima se prepoznaje njihova patnja i potreba da im se pruži pomoć.

11. Svakodnevno iskustvo i aktuelni događaji pokazuju da iako terorizam nije nov problem, on je u posljednje vrijeme zadobio međunarodne razmjere bez presedana. Borba protiv terorizma je specifičan i težak izazov za države i institucije koje primjenjuju zakon, a time i za sudski sistem, koji mora reagovati na kreativan način u okviru Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava.

12. Postoji očigledan konflikt između terorizma i uživanja ljudskih prava i sloboda zato što terorizam ne samo da ozbiljno ugrožava fundamentalna prava, uključujući i pravo na život i tjelesni integritet i podriva principe vladavine prava i pluralističke demokratije, već i tjera države da pribjegavaju restriktivnim mjerama koje same po sebi, ako se ne primjenjuju pažljivo, mogu biti štetne po ljudska prava.

13. U okviru ovoga CCJE, kao tijelo koje sačinjavaju isključivo sudije, smatra prikladnim da ispita ulogu sudija u zaštiti vladavine prava i ljudskih prava u kontekstu terorizma.

14. CCJE smatra da sudija, kome su povjerene dvojne funkcije bavljenja kršenjem zakona i zaštitom ustavnih prava i sloboda pojedinaca, mora imati ključnu ulogu u pravnim okvirima formulisanim od strane država i moraju mu se dati sva neophodna ovlaštenja da bi uspješno izvršavao te zadatke.

15. CCJE smatra da, ako se terorizam mora posmatrati kao kreiranje jedne posebne situacije, koja opravdava primjenu privremenih i posebnih mjera koje ograničavaju neka prava zbog izuzetne opasnosti koju on predstavlja, te mjere moraju biti utvrđene zakonom, neophodne i proporcionalne ciljevima demokratskih društava (vidjeti, povodom prava na slobodu izražavanja, član 10. stav 2. Evropske konvencije o ljudskim pravima i, generalno gledano, princip 3 Smjernica o ljudskim pravima i borbi protiv terorizma), i biti predmet kritičkog praćenja i kontrole u pogledu na njihov legitimitet od strane onih sudija koji, u skladu sa pravnom tradicijom pojedinačnih država, obično imaju nadležnosti u okviru predmetnog zakona (građanski, krivični ili upravni sudovi – za razliku od *tribunaux d'exception*, koji djeluje izvan uobičajenih pravnih sistema – vidjeti i paragraf 26, 33-34 i 42 i one koji slijede).

<sup>5</sup> 917. sastanak zamjenika ministara, 2. mart 2002. godine



16. Ove mjere ne mogu ni u kom slučaju kršiti prava i slobode građana u mjeri u kojoj bi osnovni principi demokratskih društava bili ugroženi.

17. S obzirom na prethodno iznesena opšta mišljenja, trebalo bi ispitati implikacije mjera koje mogu biti preduzete u okviru upravnog zakona (odjeljak B) i krivičnog zakona (odjeljak C) u borbi protiv terorizma, kao i ulogu sudije u zaštiti slobode izražavanja (odjeljak D).

## **B. MJERE U UPRAVNOM POSTUPKU**

18. U vršenju svoje dužnosti zaštite stanovništva putem sprečavanja terorističkih djela, države mogu preko svojih administrativnih vlasti preduzimati mjere koje se razlikuju od krivičnih sankcija za već izvršena teroristička djela.

19. Deportacija stranaca, zahtjevi za izdavanje viza i boravišnih dozvola, provjera identiteta, zabrana udruživanja, zabrana sastajanja, prisluškivanja, instaliranje video kamera i monitoring pomoću informacione tehnologije su primjeri takvih preventivnih mjera.

20. Ovakve preventivne mjere – poput kaznenih mjera – zahtijevaju ravnotežu između obaveze zaštite ljudi od terorističkih djela i obaveze očuvanja ljudskih prava.

21. Sudije trebaju imati važnu ulogu u osiguravanju ove ravnoteže. Naravno, države prvenstveno imaju zadatak da donose zakone, a administrativne vlasti da primjenjuju mjere neophodne za postizanje ove ravnoteže. Kad sudovi propisno razmotre zakon usvojen zbog borbe protiv evidentne opasnosti od terorizma, takav zakon i upravne mjere moraju biti pod kritičkom prismotrom pravosuđa da bi se osigurala njihova zakonitost, neophodnost i proporcionalnost.

22. U tom kontekstu, moraju se poštovati međunarodni i evropski pravni instrumenti, uključujući i obaveze koje proističu iz Evropske konvencije o ljudskim pravima. Zaštita državne sigurnosti može rezultirati ograničavanjem nekih prava pojedinaca obuhvaćenih Konvencijom<sup>6</sup>.

23. Preventivne mjere protiv terorizma, međutim, ne smiju nikada kršiti fundamentalna prava, kao što su pravo na život (član 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima) ili zabrana torture ili nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (član 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima).

24. U vezi sa članom 3, CCJE primjećuje da Evropski sud za ljudska prava navodi da se terorizmom ne može opravdavati odstupanje od apsolutne zabrane torture ili nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, bez obzira

<sup>6</sup> Član 8. (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), član 9. (sloboda mišljenja, uvjerenja i religije), član 10. (sloboda izražavanja), i član 11. (sloboda sastajanja i udruživanja).

na žrtvino ponašanje.<sup>7</sup> Sud zauzima stanovište da, pri procjeni da li postoji stvaran rizik tretmana suprotnog članu 3. kod slučajeva protjerivanja, činjenica da se osoba smatra opasnom po državnu sigurnost nije od materijalne važnosti<sup>8</sup>.

25. Efektivna mogućnost sudske revizije upravnih akata usmjerenih na sprečavanje terorizma treba biti osigurana u skladu sa Preporukom Rec(2004)20 Komiteta ministara zemljama članicama o sudskoj reviziji upravnih akata<sup>9</sup>. Da bi se efikasno djelovalo u skladu sa članom 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima, mora postojati pravni lijek bez obzira na to da li se predmetna osoba smatra opasnom po državnu sigurnost<sup>10</sup>.

26. Sudska revizija obuhvata provjeru postojanja bilo kakvog kršenja zakona od strane onih sudija koji, u skladu sa tradicijama pojedinačnih zemalja, obično imaju nadležnost u oblasti koju pokriva predmetni zakon (u vezi s ovim, vidjeti Rec(2004)20 pomenut u paragrafu 25). Sud, obično građanski ili upravni sud, treba biti u mogućnosti da ispita sva pravna i činjenična pitanja i ne treba da ga obavezuje proces utvrđivanja činjenica koji je provela izvršna vlast.

27. Naročito treba biti garantovano pravo na pravično suđenje (član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima). Ovo, između ostalog, znači da strane u sporu trebaju biti ravnopravno tretirane i da postupak mora biti akuzatorski po svojoj prirodi.

28. Pravo na pravično suđenje zahtijeva da svi dokazi dati na uvid sudu trebaju u principu biti dostupni stranama u sporu sa uvidom obje strane u argumente i dokaze druge strane<sup>11</sup>. Postavlja se pitanje u kojoj mjeri pristup dokumentima i svjedocima ili drugim izvorima dokaza može biti ograničen ako se radi o sigurnosnim razlozima. Kad se pristup dokazima dozvoljava advokatima, a ne stranama u sporu lično, jer direktno otkrivanje izvora dokaza licima u sporu

---

<sup>7</sup> Vidjeti Evropski sud za ljudska prava, presuda Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva (15. novembar 1996. godine), paragraf 79: "[Evropski sud za ljudska prava] je potpuno svjestan ogromnih teškoća s kojima se suočavaju države u savremenom dobu u zaštiti svojih društava od terorističkog nasilja. Međutim, čak i pod ovim uslovima, Konvencija apsolutno zabranjuje torturu ili nehuman i degradirajući tretman ili kažnjavanje, bez obzira na ponašanje žrtve".

<sup>8</sup> Vidjeti Evropski sud za ljudska prava, presuda Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva (15. novembar 1996. godine), paragrafi 80 i 149.

<sup>9</sup> Usvojio Komitet ministara 15. decembra 2004. godine

<sup>10</sup> Vidjeti Evropski sud za ljudska prava, presuda Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva (15. novembar 1996. godine), paragraf 151: "U ovakvim slučajevima, s obzirom na ireverzibilnost štete koja se može javiti ako se materijalizuje rizik od lošeg tretmana i važnost koju ovaj Sud pridaje članu 3, pojam efikasnog pravnog lijeka iz člana 13. zahtijeva nezavisno detaljno ispitivanje tvrdnje da postoje jaki razlozi za bojazan od postojanja stvarnog rizika od tretmana suprotnog članu 3. Ovo detaljno ispitivanje se mora provesti bez obzira šta je lice učinilo da zasluži protjerivanje ili bez obzira na bilo koju navodnu prijetnju po nacionalnu sigurnost države iz koje se protjeruje."

<sup>11</sup> Vidjeti Preporuke Rec(2004)20: Sudski postupci trebaju biti akuzatorski po prirodi. Svi dokazi koje tribunal prihvati trebaju uglavnom biti dostupni stranama u cilju sučeljavanja argumenata (stav B.4.d).

može ugroziti interes javnosti, javljaju se potencijalno teška pitanja da li se radi o ograničavanju efikasnosti pravnog lijeka ili odbrane<sup>12</sup>. Kakvo god rješenje se nađe u pogledu pristupa dokazima strana u sporu i advokata odbrane, CCJE smatra da ne trebaju postojati ograničenja za sudiju u pogledu direktnog i ličnog pristupa dokumentima, svjedocima i drugim izvorima dokaza kako bi se omogućilo sudu da ustanovi sve relevantne činjenice, a samim tim i da donese odluku o efikasnom pravnom lijeku (član. 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima).

29. Gore navedeni principi se takođe odnose na odluke koje se tiču protjerivanja i deportacije stranaca ili odbijanja da se izda boravišna dozvola ili pruži bilo koji vid zaštite (naprimjer izbjeglički status ili dopunska zaštita), ako se radi o optužbama za opasnost od terorizma.

30. Iako član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima nije primjenjiv na protjerivanje i deportaciju stranaca,<sup>13</sup> pravo na pravično suđenje takođe treba posmatrati i u odnosu na ove mjere (vidjeti Preporuke Rec(2004)20, paragraf 4).

31. CCJE smatra da slična sudska nadzorna ovlaštenja trebaju biti efektivno garantovana u pogledu primjene ograničenja na slobodu kretanja stranaca za vrijeme procedure protjerivanja ili deportacije. Pored toga, stalni nadzor nad uslovima ovakvih ograničenja treba biti garantovan na sličnoj osnovi kao što je to slučaj sa uslovima pritvora.

32. U svakom slučaju, nikakve nepopravljive mjere se ne mogu preduzimati za vrijeme sudskog postupka.<sup>14</sup> Ovo znači da deportacija u toku sudskog postupka

<sup>12</sup> Evropski sud za ljudska prava se u presudi Chahal bavi pristupom strana u sporu i advokata dokazima pozivajući se direktno na kanadsko zakonodavstvo: “Medijatori (...) su svi imali mišljenje da sudska revizija ne predstavlja efikasan pravni lijek u predmetima koji se tiču državne sigurnosti. Član 13. traži da barem neko nezavisno tijelo treba procijeniti sve činjenice i dokaze i biti ovlašteno da donese odluku koja bi bila obavezujuća po državnog sekretara. U vezi s tim, Amnesty International, Liberty, AIRE centar i JCWI (...) su skrenuli pažnju ovom Sudu na postupak primijenjen na takve slučajeve u Kanadi. Prema kanadskom zakonu o imigraciji iz 1976. godine (dopunjenom Zakonom o imigraciji iz 1988. godine), sudija Federalnog suda saslušava sve dokaze na pretresu zatvorenom za javnost, na kome podnosilac tužbe dobija izjavu koja sadrži, koliko god je to moguće, sažetu optužnicu protiv njega ili nje i ima pravo na zastupnika i da izvodi dokaze. Povjerljivost materijala se čuva dozvoljavanjem ispitivanja tih dokaza u odsustvu podnosioca tužbe i njegovog ili njenog predstavnika. Međutim, u ovim uslovima, njihovo mjesto zauzima vijeće koji je prošlo sigurnosne provjere, koji je dobio uputstva od suda i koji unakrsno ispituje svjedoke i uopšte pomaže sudu da provjeri utemeljenost predmeta koji država vodi. Sažet izvještaj o dokazima dobijenim ovom procedurom, uz neophodna brisanja, se predaju podnosiocu tužbe.”

<sup>13</sup> Vidjeti, naprimjer, Evropski sud za ljudska prava, presuda Mauia protiv Francuske (5. oktobar 2000. godine), paragraf 40: “Sud zaključuje da se odluke koje se tiču ulaska, boravka i deportacije stranaca ne tiču utvrđivanja građanskih prava ili obaveza podnosioca tužbe, ili krivične tužbe protiv njega u smislu člana 6. 1. ove Konvencije”.

<sup>14</sup> Vidjeti Evropski sud za ljudska prava Mamatkulov i Askarom protiv Turske, 4. februar 2005. godine, paragraf 124: “I zaista se može reći da, koji god da je pravni sistem u pitanju, ispravna primjena pravde znači da se u toku sudskog postupka ne smije preduzeti nijedna nepopravljiva akcija”.

nikad nije dopustiva u slučaju kada su ugrožena apsolutna prava poput onih garantovanih članom 2. ili članom 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima<sup>15</sup>. Interesi javnog poretka ili državne sigurnosti, kao kod primjera spomenutog u članu 1. Protokola br. 7 Evropske konvencije o ljudskim pravima od 22. novembra 1984. godine su irelevantni ako je riječ o apsolutnim pravima.

33. CCJE smatra da, zbog delikatnog zadatka garantovanja fundamentalnih prava i sloboda, nadzor nad svim upravnim mjerama koje se tiču protjerivanja stranaca (kao i njihov privremeni nadzor), uslova za izdavanje viza i boravišnih dozvola, provjere identiteta, zabrana udruživanja, zabrane sastajanja, prisluškivanja, instaliranja video kamera, traganja za licima pomoću informacijske tehnologije treba biti povjeren redovnim sudovima (uključujući i upravne sudove) u kojima rade profesionalne sudije, osnovanim u skladu sa zakonom uz zagaranovanost pune nezavisnosti.

34. Zadatak osiguranja efikasnog pravnog lijeka se može jedino povjeriti redovnom pravosuđu i/ili sudijama, jer su oni uspostavljeni u skladu sa pravnom tradicijom pojedinih zemalja i imaju specijalizovana znanja (npr. sudije upravnog suda – vidjeti paragraf 26 iznad).

## C. MJERE KRIVIČNOG ZAKONA

35. Dugo je trebalo da se odgovor na teroristička djela mjerama krivičnog zakona potvrdi u tekstovima Vijeća Evrope (vidjeti Preporuku 703(1973) Parlamentarne skupštine o međunarodnom terorizmu); takav odgovor povlači potrebu za odgovarajućim mjerama država u vidu materijalnog prava (a); odlomak (b) će biti posvećen nepromijenjenoj ulozi sudije u sudskom procesu protiv terorističkog krivičnog djela.

### a. Materijalno pravo

36. Mnoge države su u svoje domaće krivične zakone unijele posebno krivično djelo “terorizam”, odražavajući tako zajedničku želju izraženu u različitim međunarodnim instrumentima Ujedinjenih nacija, Vijeća Evrope i Evropske unije.

37. S obzirom na ozbiljnost krivičnih djela koja se smatraju terorizmom, kao i na proceduralne posljedice koje iz njih proizilaze, važno je da se osnovni principi krivičnog zakona primjenjuju na teroristička krivična djela, kao i na bilo koja druga krivična djela i da elementi ovakvog krivičnog djela budu precizno i jasno utvrđeni.

---

<sup>15</sup> Vidjeti takođe već spomenutu presudu u predmetu Chahal, u kojoj se navodi da Konvencija apsolutno zabranjuje torturu.

38. Usklađenost sa ovim kriterijima je presudna, ne samo radi dokazivanja krivice u krivičnim djelima koja obuhvataju direktan napad na lica ili imovinu, već i u bilo kom drugom slučaju u kojem domaće zakonodavstvo predviđa kvalifikovanje određenih drugih vidova ponašanja, poput pripreme ili finansiranja terorističkih aktivnosti, kao terorističke.

39. Pošto terorizam ne zna za državne granice, zakonski odgovor država na njega mora biti na međunarodnom nivou. Postojeći međunarodni zakonski instrumenti na ovom polju pružaju zajedničku normativnu bazu za borbu protiv terorizma. Domaćim sudijama bi pomoglo, pogotovo u međudržavnoj saradnji (npr. u pogledu razmjene informacija i pravne pomoći), ako bi međunarodna zajednica došla do usaglašene definicije terorističkih krivičnih djela u skladu sa standardima iz člana 7. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Sudije, kao tumači zakona, trebaju, sa svoje strane uzeti u obzir međunarodnu dimenziju ovog fenomena kad primjenjuju zakon.

#### **b. Uloga sudije ostaje nepromijenjena u krivičnom sudskom postupku protiv terorizma**

40. I u kontekstu krivičnog zakona, sudije imaju centralnu ulogu u osiguravanju prave ravnoteže, kako u pogledu materijalnog tako i procesnog prava, između potrebe da se otkriju i sudskim putem gone krivična djela terorizma i očuvanja ljudskih prava osumnjičenih i optuženih za takva krivična djela.

41. S obzirom na prethodno spomenute potrebe, moguće je pokrenuti neka pitanja koja se tiču uloge sudije u sudskom postupku u oblasti terorizma.

##### **i. Odbijanje osnivanja „tribunaux d’exception” (specijalnog tribunala)**

42. CCJE primjećuje da je gotovo jedinstven odgovor evropskih država na zahtjev da se nađe balans između sigurnosti od terorizma i očuvanja ljudskih prava bio odbijanje da se osnuje „*tribunaux d’exception*” (vidjeti paragraf 15 iznad) kao reakcija na aktuelne prijetnje koje dolaze od terorizma.

43. Države trebaju imati povjerenje u svoje postojeće sudske strukture i njihovu sposobnost da ostvare takav balans – u skladu sa opšte primjenjivim pravom u demokratskim društvima, uključujući međunarodne konvencije, a naročito Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

44. CCJE smatra da se uloga sudije u predmetima koji se tiču terorističkih krivičnih djela ne smije razlikovati od uloge sudije u predmetima drugih krivičnih djela i da priroda predmeta ne opravdava odstupanje od uobičajenih pravila koja regulišu nadležnosti sudova.

45. Bez obzira na to, ozbiljnost terorizma ukazuje da krivična djela iz ove kategorije trebaju biti tretirana od strane sudova koji imaju nadležnost da sude i donesu presudu za najteža krivična djela, tamo gdje je takva nadležnost podijeljena između domaćih sudova.

46. CCJE priznaje da lokalne okolnosti ili potrebe koje se tiču sigurnosti sudija mogu ponekad opravdati pribjegavanje specijalizovanim sudovima nadležnim za predmete terorizma.

47. U svakom slučaju, važno je da se ovi konkretni sudovi sastoje od nezavisnih sudija i da primjenjuju redovna pravila postupka, uz puno uvažavanje prava na odbranu i, u principu, prava na javno suđenje, na način da provođenje pravičnog sudskog postupka bude zagarantovano u svim predmetima.

48. Neophodno je izbjegavati situaciju u kojoj, s jedne strane istražitelji imaju specifična stručna znanja u oblasti terorizma, dok s druge strane sudije i javni tužioci mogu naići na poteškoće usljed nedostatka informacija i znanja.

49. Obuka sudija mora pokriti sve oblasti krivičnog i materijalnog prava relevantne za razumijevanje terorističkih aktivnosti i moraja obuhvatiti međunarodnu dimenziju s ciljem podsticanja formiranja pravosudnih mreža koje su bitne za razmjenu informacija i drugih oblika prekogranične saradnje.

50. Obuke trebaju takođe biti usmjerene na isticanje specifične funkcije sudija, koji moraju uvijek sačuvati ravnotežu između potrebe da suzbiju kriminal i poštovanja fundamentalnih prava, čak i onda kada se bave aktivnostima terorista.

## ii. Uloga sudija u istrazi

51. CCJE smatra da, koliko god krivično djelo bilo teško, sudovi trebaju u svim fazama istražnog postupka osigurati da ograničavanja prava pojedinaca budu striktno ograničena na ona koja su neophodna za zaštitu javnog interesa<sup>16</sup>. Sudovi trebaju procijeniti valjanost i ispravnost dokaza koje istražitelji prikupe, kao i imati zakonsku nadležnost da odbiju da prihvate dokaze dobijene uz pomoć torture ili nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kršenjem prava na odbranu ili putem drugih nezakonitih aktivnosti. Sudovi trebaju osigurati da odluke koje se tiču istrage budu u skladu sa pravilima pravičnog suđenja i jednakog tretmana strana u postupku.

---

<sup>16</sup> Vidjeti takođe, za ulogu koju javna tužilaštva mogu imati u osiguravanju zaštite ljudskih prava, Preporuku Rec(2000)19 po pitanju uloge javnog tužilaštva u krivičnom pravosuđu. CCJE će detaljno ispitati, u nekom budućem mišljenju, odnos između pravosuđa i javnog tužilaštva (vidjeti Okvirni globalni akcioni plan za sudije u Evropi, Dokument CCJE (2001) 24).



52. Iako se istražni postupci u nekim državama provode uz pomoć specijalnih informativnih službi, koje predstavljaju bitan instrument u istrazi ili sprečavanju krivičnog djela, aktivnosti ovakvih informativnih službi ne smiju prerasti u kršenja važećih zakona i moraju biti podvrgnute demokratskoj kontroli u skladu sa zahtjevima Evropske konvencije o ljudskim pravima<sup>17</sup>.

53. CCJE smatra da svi nalozi o zamrzavanju, oduzimanju i konfiskaciji imovine u cilju sprečavanja finansiranja terorizma, moraju biti striktno propisani zakonom i konačno biti odobreni od strane suda i podvrgnuti redovnoj kontroli, pošto mogu ozbiljno narušiti pravo na privatnost i pravo svojine.

54. Vijeće Evrope je usvojilo Preporuku Rec(2005)10 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa posebnim istražnim radnjama kod teških krivičnih djela uključujući i djela terorizma<sup>18</sup>.

55. Ova preporuka naglašava da je korištenje posebnih istražnih radnji presudan alat u kontekstu borbe protiv teških krivičnih djela, već učinjenih ili onih u fazi pripreme, ali takođe navodi da se takvim radnjama može jedino pribjegavati u okviru i pod uslovima koji se moraju jasno regulasati zakonom, pod odgovarajućim nadzorom sudskih vlasti ili drugih "nezavisnih organa". CCJE iznosi sumnju da se nadzor može staviti u nadležnost "nezavisnih organa", osim ako to nisu sudije, koje shodno pravnoj tradiciji pojedinačnih država, obično imaju nadležnost u oblasti predmetnog zakona (vidjeti paragraf 26 u prethodnom tekstu); konceptu "nezavisnog organa" nedostaje preciznost i on ne garantuje pravično suđenje koje zahtijeva član 6. stav 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

56. CCJE smatra da ovakve istražne radnje moraju poštovati principe legaliteta i proporcionalnosti; da se one u svakom slučaju moraju posmatrati kao privremene radnje i da se njihova primjena mora redovno nadzirati (uključujući, pravilo prethodnog odobrenja) od strane nadležnog suda.

---

<sup>17</sup> Vidjeti na primjer: "Venecijanska komisija: Međunarodne sigurnosne službe u Evropi" (CDL/Inf (98)6).

<sup>18</sup> Shodno Preporuci Rec(2005)10, u posebne istražne radnje spadaju: "radnje koje provode nadležne vlasti u kontekstu istražnih postupaka kod krivičnih djela, u svrhu otkrivanja i istraživanja teških krivičnih djela i osumnjičenih, u cilju prikupljanja informacija na način koji neće upozoriti ciljane lica".

### iii. Uloga sudije u toku pritvora

57. CCJE podsjeća da se odredbe člana 5. stavovi 3. i 4. Evropske konvencije o ljudskim pravima moraju poštovati za vrijeme trajanja pritvora do suđenja i proglašenja krivim lica optuženih za terorizam.<sup>19</sup> Pritvor je sankcija koju sudije primjenjuju na lica čija je krivica utvrđena. Međutim, u izuzetnim slučajevima, lica se mogu pritvoriti prije nego sudska odluka bude donesena, kao preventivna mjera (zadržavanje u pritvoru do suđenja, odbijanje kaucije prije formalne optužbe itd. i prije i tokom suđenja).

#### • Pritvor osumnjičenih

58. Što se tiče pritvora prije suđenja ili pritvora do utvrđivanja krivice, praksa se razlikuje od države do države u pogledu obima mjera koje ograničavaju ljudska prava koje svaka od njih toleriše. Dakle, dok su neke zemlje, u predmetima terorizma, produžile period policijskog pritvora propisan redovnim zakonom, ili čak uvele pritvor do konačne presude, druge ne namjeravaju odstupati od redovnog zakona.

59. Pošto je sloboda kretanja jedno od fundamentalnih prava demokratskih država, CCJE smatra da, ne samo da mjere koje mogu uticati na uživanje ovog prava moraju biti jasno regulisane zakonom, već i da sudije – u okviru svoje nadležnosti garanta sloboda pojedinaca – moraju imati zadatak da nadziru izrečene mjere pritvora prije nego što krivica bude utvrđena.

---

<sup>19</sup> Član 5. stav 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima: "Svako ko je uhapšen ili pritvoren u skladu sa odredbama stava 1.c ovog člana će biti bez odlaganja izveden pred sudiju ili drugog službenika ovlaštenog po zakonu da vrši sudijsku funkciju, i imat će pravo na suđenje u razumnom roku ili da bude oslobođen za vrijeme čekanja na suđenje. Oslobođanje može biti uslovljeno pružanjem garancija za pojavljivanje pred sudom."; Član 5. stav 4. Evropske konvencije o ljudskim pravima: "Svako ko je lišen slobode hapšenjem ili pritvaranjem imat će pravo na sudski postupak u toku koga će se pred sudom brzo utvrditi zakonitost njegovog pritvaranja, a ukoliko je pritvaranje bilo nezakonito biće naredeno njegovo oslobađanje." Štaviše, u presudi Brogan i ostali protiv Ujedinjenog Kraljevstva (29. novembar 1988. godine), Evropski sud za ljudska prava navodi u paragrafu 61 da istraživanje terorističkih krivičnih djela nesumnjivo predstavlja poseban problem za organe vlasti. Sud prihvata da, pod uslovom postojanja adekvatne zaštite, kontekst terorizma u pojedinom predmetu "ima efekat produžavanja perioda u toku koga vlasti mogu, bez kršenja člana 5. tačka 3. zadržati u pritvoru lice osumnjičeno za teška teroristička krivična djela prije nego što ono bude izvedeno pred sudiju ili drugog sudskog službenika. Teškoće koje vlada pominje u vezi sa sudskom kontrolom odluka o hapšenju i pritvoru osumnjičenih terorista mogu uticati na način primjene člana 5. tačka 1. kao naprimjer kod traženja odgovarajućih proceduralnih mjera predostrožnosti imajući u vidu prirodu krivičnih djela na koja se sumnja. Međutim, oni ne mogu da opravdaju po članu 5. stav 3. potpuno izostajanje "brze" sudske kontrole". Sud dodaje da je fleksibilnost u tumačenju i primjeni pojma „ažurnosti“ vrlo ograničena (stav 62). Prema mišljenju Suda, čak i kad je u pitanju najkraći od četiri perioda pritvora u konkretnom slučaju, četiri dana i šest sati provedenih u policijskom pritvoru premašuju stroga ograničenja dozvoljenog vremena prema prvom dijelu člana 5. stav 3. "Neosporna činjenica da hapšenje i pritvaranje podstaknuto legitimnim ciljem zaštite zajednice u cjelini od terorizma nije samo po sebi dovoljno da bi se osigurala usklađenost sa konkretnim zahtjevima člana 5. stav 3."

60. Ovaj nadzor znači da sudija mora dokazati postojanje pravnih i faktičkih uslova za pritvor (uključujući i provjeru osnova za sumnju, na osnovu optužbi sa kojima se pritvorena osoba mora smjesta upoznati), da bi se osiguralo poštovanje ličnog digniteta i prava na odbranu, da bi se osiguralo da ograničenja ovih prava, neophodna na osnovu činjenica, budu strogo proporcionalna cilju koji treba postići i da ova ograničenja nemaju suprotan efekat na sam princip prava na odbranu, mora da provjerava da se pritvorena osoba ne podvrgava torturi ili drugim nehumanim ili degradirajućim tretmanima, da proglasi nezakonitim mjere pritvora koje su tajne ili vremenski neograničene, (ako je sudijina dužnost da utvrdi dužinu trajanja pritvora), ili koje ne predviđaju pojavljivanje pred sudom koji je ustanovljen u skladu sa zakonom. Ako u toku vršenja svojih dužnosti, sudija sazna da postoji mogućnost da je osoba bila tajno uhapšena, držana u pritvoru i/ili transportovana, on taj slučaj treba prijaviti organima odgovornim za krivičnu istragu

- **Pritvor nakon suđenja**

61. Što se tiče pritvora lica čija je krivica utvrđena, CCJE smatra da težina terorističkih krivičnih djela ne opravdava kršenje opštih pravila regulisanih zakonom u oblasti krivičnog postupka i mjera pritvora; štaviše, to sudijama ne može dati ovlaštenja da primjenjuju krivične sankcije upravljajući se dokazima izvedenim suprotno opštim pravilima.

- **Uslovi pritvora**

62. Ovo Mišljenje nije pravo mjesto na kojem treba raspravljati o uslovima pritvora, premda ova stvar zaslužuje dalju razradu u nekom budućem Mišljenju CCJE<sup>20</sup>. Ova tema reflektuje teškoće u zadovoljenju zahtjeva, kako ljudskih prava, tako i zaštite javnih interesa. Mnoge zemlje se nalaze pred velikim iskušenjem da daju automatsku prednost mjerama sigurnosti, što može za sobom povući i rizik zloupotrebe.

63. CCJE, samo za ovu priliku, skreće pažnju na Preporuku Rec(2006)2 Komiteta ministara državama članicama o Evropskim zatvorskim propisima, usvojenim 11. januara 2006. godine.

64. Pritvorenim licima, osumnjičenim za terorizam, mora se garantovati neodložan pristup pravnoj pomoći i prisustvo advokata po njihovom izboru, gdje god da su pritvoreni. Sudovi trebaju osigurati zaštitne mjere i izdati neophodne naredbe da bi osigurali da pritvorene osobe ne budu podvrgavane nehumanom ili ponižavajućem tretmanu ili kažnjavanju, i u tom smislu, trebaju moći (ako oni tako utvrde) izvršiti inspekciju svih pritvora i imati slobodan pristup bilo kom pritvorenom licu.

---

<sup>20</sup> Vidjeti Okvirni globalni akcioni plan za sudije u Evropi, usvojen od strane Komiteta ministara na njegovoj 740. sjednici, Dokument CCJE (2001) 24.

#### iv. Uloga sudije u zaštiti svjedoka, žrtava i saradnika suda

65. Suđenja za krivična djela terorizma se često zasnivaju na svjedočenjima ljudi koji su u bliskoj vezi sa terorističkim grupama i koji su ranjiviji od ostalih na zastrašivanja njih samih ili njima bliskih osoba; ovo pokreće pitanje zaštite ovih osoba.

66. Žrtve terorističkih djela trebaju takođe biti zaštićene od pritisaka ili prijetnji koje ih mogu spriječiti da se pojave pred sudom.

67. Zaštita svjedoka na isključivo nacionalnom nivou bi bila teška, s obzirom na uslove u zemlji u kojoj se nalaze. Međunarodna saradnja u skladu sa standardima koji su već razvijeni u drugim oblastima je, prema tome, neophodna<sup>21</sup>.

68. Sudija mora uspostaviti ravnotežu između potrebe da se zaštite svjedoci/žrtve krivičnih djela i pravo optuženog na pravične suđenje. Ova ravnoteža nameće teškoće kada su svjedoci i žrtve u programu zaštite, kada kontakt između osumnjičenih i/ili njihove odbrane može biti spriječen, čak i tokom suđenja.

69. CCJE smatra da, pošto uloga sudija jeste da osiguraju pravo na odbranu i jednak tretman strana u postupku, sudije – u slučajevima kada svjedok nije prisutan u sudnici ili je anonimn, pa je time optuženi onemogućen da osporava njegove izjave ili da mu postavlja pitanja – ne trebaju zasnivati nijednu presudu isključivo i prevashodno na izjavama svjedoka datim istražiteljima.

70. Dodatna iskušenja nastupaju za pravosudne sisteme u slučaju kad se borba protiv terorizma zasniva na elementima dobijenim od obavještajnih službi (često se radi o prekograničnim obavještajnim službama). Tada se u pitanje dovodi zaštita izvora, svjedoka i članova obavještajnih službi. CCJE smatra da se u ovoj oblasti moraju primijeniti slični principi onima koji su spomenuti u paragrafu 69.

71. S druge strane, CCJE smatra da sudija treba uzeti u obzir međunarodne zakonske odredbe, uključujući zakonodavstvo protiv terorizma, štiteći poziciju žrtava teških krivičnih djela, a pogotovo onda kada su one svjedoci u predmetu. Na sudiji je da osigura da se u svakoj od faza postupka preduzimaju sve djelotvorne mjere prema navodnim žrtvama, kako bi one u potpunosti uživale svoja prava, u isto vrijeme poštujući i prava odbrane. U slučaju kada odgovarajuće nadležnosti nisu povjerene drugim organima ili kada ti organi ne uspiju osigurati adekvatne mjere, sudiji treba biti omogućeno da žrtvama

---

<sup>21</sup> Preporuka Rec(2005)9 Komiteta ministara Vijeća Evrope državama članicama u vezi sa zaštitom svjedoka i saradnika suda. Vidjeti takođe Smjernice o zaštiti žrtava terorističkih djela, usvojene od strane Komiteta ministara Vijeća Evrope 2. marta 2005. godine. Preporuka Rec(85)11 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa položajem žrtava u okviru krivičnog zakona i postupka i Preporuku Rec(97)13 Komiteta ministara Vijeća Evrope koja se tiče zastrašivanja svjedoka i prava na odbranu.

osigura sigurnost, zaštitu njihovih porodica i privatnog života, njihov pristup pravdi i besplatnu pravnu pomoć. Ostali državni organi ne trebaju postavljati nikakva pretjerana ograničenja na ova ovlaštenja iz finansijskih i drugih razloga.

72. CCJE takođe predlaže da, kada se zadovolje određeni uslovi propisani zakonom, žrtvi bude dodijeljena odgovarajuća odšteta od strane, na primjer

države ili konfiskacijom imovine izvršilaca krivičnih djela u cilju njenog korištenja radi plaćanja odštete žrtvama<sup>22</sup>.

73. I na kraju, CCJE naglašava da je neophodno da država osigura sigurnost istražitelja, sudija i zaposlenih u pravosuđu uključenih u predmete koji se tiču terorizma.

#### **D. ULOGA SUDIJE U ZAŠTITI SLOBODE IZRAŽAVANJA I DRUGIH PRAVA I SLOBODA**

74. Terorizam pogađa samo tkivo demokratije.

75. Usprkos povećanju terorističkih aktivnosti, CCJE smatra da domaći sudija treba uvijek poštovati osnovne principe vladavine prava, koji su od suštinskog značaja u demokratskom društvu, uključujući slobodu izražavanja i druga prava pojedinaca. Pošto borba protiv terorizma ne smije nikada voditi podrivanju vrijednosti i sloboda koje teroristi namjeravaju da unište, od vitalnog je značaja za demokratije da sudovi ostanu čuvari ključnih demarkacionih linija između demokratskog društva i društva koje uzvraća metodama koje same po sebi neprimjereno sužavaju slobodu izražavanja ili krše druga prava i slobode, kao što su prava manjina ili politička prava.

76. U raspravama o ulozi sudije kao tumača zakona u procesu utvrđivanja aktivnosti koje potpadaju pod definiciju terorizma, CCJE upućuje na, npr. Okvirnu odluku Vijeća 2002/475/JHA kojom Evropska unija traži od država članica da tretiraju kao teroristička krivična djela i da kažnjavaju niz krivičnih djela “koja, po svojoj prirodi ili kontekstu, mogu ozbiljno nauditi zemlji ili međunarodnoj organizaciji u slučaju kada su počinjena s ciljem ozbiljnog zastrašivanja stanovništva, ili neprimjerenog prisiljavanja Vlade ili međunarodne organizacije da izvrši ili odustane od izvršenja bilo kog akta, ili ozbiljne destabilizacije ili uništavanja fundamentalnih političkih, ustavnih, ekonomskih ili društvenih struktura zemlje u kojoj se ta međunarodna organizacija nalazi”. Od država članica se takođe traži da kažnjavaju namjerna djela „usmjerenja terorističke

<sup>22</sup> Vidjeti smjernice o zaštiti žrtava terorističkih djela: “Žrtve terorističkih djela trebaju dobiti pravičnu, odgovarajuću i blagovremenu odštetu za nanijetu im štetu. U slučaju kad odšteta nije moguća iz drugih izvora, a naročito putem konfiskacije imovine izvršilaca krivičnih djela, organizatora i sponzora terorističkih djela, država na čijoj teritoriji se desio teroristički akt mora učestvovati u isplati odštete žrtvama za direktnu fizičku ili psihičku štetu, bez obzira na njihovo državljanstvo (princip 7.1)”.

grupe” ili učestvovanja u njenim aktivnostima....sa saznanjem da će takvo učešće doprinijeti njenim kriminalnim aktivnostima i da kažnjavaju podsticanje ili pomaganje ili podstrekavanje, ili uopšte pokušaj da se počini bilo koje od krivičnih djela o kojima je prethodno bilo riječi.

77. Međutim, u preambuli (10) Okvirne odluke se kaže da ništa iz nje ne treba tumačiti kao namjeru da se smanje ili ograniče fundamentalna prava ili slobode (uključujući pravo na okupljanje i udruživanje, slobodu izražavanja, pravo učlanjenja u sindikalne organizacije, pravo na štrajk i demonstracije itd.); u članu 5. se kaže da sve kazne koje se primjenjuju ne smiju biti samo efikasne i odvratajuće, već i proporcionalne. CCJE dijeli takav pristup.

78. CCJE naročito razumije i prihvata potrebu i obavezu država da osiguraju slobodno i sigurno društvo, ali smatra da se to može postići putem zakona i njegove odgovarajuće primjene bez žrtvovanja fundamentalnih sloboda.

79. Naročite probleme predstavljaju glasovi koji pokušavaju da opravdaju terorizam kao reakciju na navodno političko, ideološko, vjersko i ekonomsko nasilje u određenim dijelovima svijeta. Pošto u nekim slučajevima ovakvo ponašanje može predstavljati opasnost za demokratska društva, proširena zabrana izražavanja pohvale ili glorifikacije („*Apologie du terrorisme*”) je tako, u posljednje vrijeme, postala značajan dodatni odgovor na opasnost od terorizma.

80. Postoji jasna razlika u principima između izjava ili drugih vidova ponašanja koji predstavljaju ostvarivanje osnovnih prava i sloboda, čak i onih koji su prilično kontroverzni ili politički motivisani, i nelegalnih podsticanja, ohrabrivanja, podrške ili veličanja krivičnih djela terorizma. Ovu razliku treba, u prvom redu, da definišu zakonodavna, a primijene izvršna tijela, dok način na koji će biti definisana i primijenjena mora ostati podložan reviziji od strane sudova. Iako sudovi u demokratskim društvima mogu i moraju uvažavati mišljenja drugih institucija države, oni imaju nezavisan zadatak da razmotre potrebu i proporcionalnost mjera koje mogu kršiti fundamentalna prava garantovana domaćim ustavom ili Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

81. Teroristička krivična djela trebaju biti utvrđena u zakonodavstvu i biti predmet redovnog krivičnog prava. Utvrđivanje da li konkretno djelo krši zakon treba biti u nadležnosti redovnih sudova, u skladu sa vladavinom prava i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, kao i na osnovu dokaza dobijenih dozvoljenim sredstvima, bez primjene neprimjerenog pritiska. Sudovi mogu preduzeti mjere predostrožnosti predviđene građanskim i krivičnim zakonom radi zabrane ili suzbijanja pripreme ili širenja materijala čije publikovanje ili upotreba predstavlja teroristički akt ili podstiče na njegovo izvršenje.

82. Sudije se suočavaju sa teškim i ponekad kontroverznim odlukama prilikom utvrđivanja da li je domaće zakonodavstvo u skladu sa fundamentalnim pravima ili slobodama i prilikom utvrđivanja da li konkretno ponašanje sadrži elemente



terorističkog krivičnog djela u sklopu tog zakonodavstva. Te teškoće mogu naročito biti izražene kada treba odlučiti da li riječi ili ponašanje predstavljaju protivzakonito podstrekavanje na izvršenje terorističkog akta, ili pak veličanje terorizma. Praksa takođe pokazuje da se sudije, na osnovu sadašnjih definicija terorizma na nacionalnom i međunarodnom nivou mogu suočiti sa teškoćama sa utvrđivanjem da li određena nasilna politička djelovanja, koja su obično izvršena ili trebaju biti izvršena u inostranstvu i/ili njihovo finansiranje ili obuka ili regrutovanje za izvršenje istih treba ili ne treba smatrati za terorističke aktivnosti, kao što se može desiti u nekim slučajevima individualne ili kolektivne samoodbrane iz člana 51. Povelje Ujedinjenih nacija.

83. Teroristički predmeti, a pogotovo oni koji nameću gore spomenute teškoće, su obično praćeni sa velikim interesovanjem medija i javnosti, često uz kritike i rasprave u vezi sa sudskim presudama. Napori država da spriječe terorizam su doveli do kriminalizovanja određenih djela koja, kvalifikovana kao krivično djelo, odvaja samo tanka linija od aktivnosti koje mogu predstavljati uživanje slobode izražavanja ili političkih sloboda. CCJE smatra da odluka država da sudijama povjeri odgovornost za utvrđivanje ove razlike dovodi do neophodnosti da takva suđenja budu vršena u mirnijoj atmosferi.

84. I na političarima je i na medijima da se suzdrže od pokušaja pritisaka ili napada na sudije koji bi prevazišli legitimnu kritiku. Zadatak je odgovarajućeg nezavisnog tijela da reaguje na takve napade (vidjeti CCJE Mišljenje br. 6, paragraf C13). CCJE smatra da pravosuđe, sa svoje strane, treba osigurati suđenja uz učešće dobro obučениh profesionalnih sudija; odgovarajuće obuke trebaju pomoći sudijama da dobro razumiju terorizam i njegov istorijski, politički i socijalni kontekst.

85. Osnovna poruka je da prijetnje sigurnosti i vladavini prava koje nameće terorizam ne smiju dovesti do primjene mjera koje same po sebi teže podrivanju fundamentalnih demokratskih vrijednosti, ljudskih prava ili principa vladavine prava. Ovo je poruka čija primjena smanjuje rizik da mjere preduzete protiv terorizma podgriju nove tenzije ili čak podstaknu sam terorizam. To je poruka koju treba, na isti način razumjeti i prihvatiti javnost, političari, mediji i sudovi u demokratskim društvima.

## KRATAK PREGLED PREPORUKA I ZAKLJUČAKA

U pogledu prethodno iznijetih razmišljanja, CCJE preporučuje da države:

- a. konsultuju nacionalna pravosuđa prilikom elaboracije zakona koji mogu imati uticaj na materijalna i procesna prava i da osiguraju da sve administrativne i represivne mjere koje bi uticale na prava ljudi u borbi protiv terorizma, kontrolišu nezavisne sudske vlasti;
- b. odbiju osnivanje *tribunaux d'exception* ili zakonodavstva nekompatibilnog sa univerzalno priznatim pravima, bilo u kontekstu upravnih postupaka za sprečavanje djela terorizma ili u kontekstu suđenja za krivična djela;
- c. da budno prate da se fundamentalni principi krivičnog zakona primjenjuju na isti način na teroristička djela kao i u slučaju drugih krivičnih djela i da osiguraju jasno i precizno utvrđivanje elemenata ovih krivičnih djela;
- d. da omoguće međunarodnu saradnju u borbi protiv terorizma, pogotovo kod razrade usklađenih definicija krivičnih djela, koja se odnose na terorizam pod pokroviteljstvom međunarodnih organizacija;
- e. da garantuju sigurnost svjedoka i žrtava terorističkih djela, kao i istražitelja, sudija i drugog sudskog kadra uključenog u ove slučajeve;

CCJE takođe preporučuje da nacionalna pravosuđa:

- a. bolje razumiju terorizam i njegov istorijski, politički i socijalni kontekst, kao i da unaprijede poznavanje relevantnih nacionalnih i međunarodnih zakonskih instrumenata;
- b. u vršenju svojih funkcija kao tumača zakona i garanata prava i sloboda pojedinaca, trebaju osigurati da, s jedne strane, pojam krivičnog djela 'terorizma' (uključujući podstrekavanje, pripremu za izvršenje takvih djela i finansiranje takvih djela) postigne cilj koji su postavili zakonodavci, a s druge strane, da krivična gonjenja djela "terorizma" ne sadrže zloupotrebe i da prate usklađenost javnog interesa sa ljudskim pravima i fundamentalnim slobodama;
- c. da neprekidno osiguravaju postojanje ravnoteže između potrebe da sa zaštite svjedoci i žrtve terorističkih djela i prava lica uključenih u izvršenje tih djela.

## KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

**Mišljenje  
CCJE  
br. 9 (2006)**

### **ULOGA NACIONALNIH SUDIJA U OSIGURAVANJU EFIKASNE PRIMJENE MEĐUNARODNOG I EVROPSKOG PRAVA**

Ovo Mišljenje je usvojilo CCJE na svojoj 7. sjednici (Strasbourg, 8.-10. novembar 2006. godine).

## **UVOD**

1. Komitet ministara je zatražio od Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) da ispituju neka posebna pitanja (koja se javljaju u Okvirnom globalnom akcionom planu za sudije u Evropi<sup>1</sup>) kao što je primjena Evropske konvencije za ljudska prava i drugih međunarodnih pravnih instrumenata od strane nacionalnih sudija, dijalog između nacionalnih i evropskih sudskih institucija i dostupnost informacija o relevantnim međunarodnim tekstovima.
2. CCJE primjećuje da se nacionalni pravni sistemi moraju sve više baviti pravnim pitanjima međunarodnog karaktera, kao rezultat globalizacije i sve većeg fokusa međunarodnog i evropskog prava<sup>2</sup> na odnos između lica, a ne država. Ova situacija zahtijeva promjene u obukama sudova, praksama i čak kulturi, ako domaće sudije trebaju dijeliti pravdu pri tom zadovoljavajući potrebe i aspiracije savremenog svijeta i poštujući pravne principe priznate od strane demokratskih država.
3. Ovakav razvoj situacije treba prvo imati važne posljedice po obuku sudija, prirodu odnosa između međunarodnih sudskih institucija i na hijerarhiju

<sup>1</sup> Usvojio Komitet ministara na svojoj 740. sjednici, Dokument CCJE (2001) 24.

<sup>2</sup> Ideja Evropskog prava je ovdje uzeta u širem smislu, da bi se uveli instrumenti Vijeća Evrope, posebno Evropska konvencija za ljudska prava, kao i Zakon Evropske zajednice i drugi instrumenti Evropske unije, tamo gdje to odgovara i kad je primjenjivo na države članice.

normi koje sudije trebaju poštovati u kontekstu sve većih pravnih izvora, i drugo ovakva situacija zahtjeva da državne vlasti koriste dodatne izvore kako bi osigurale izvršenje gore spomenutih aktivnosti.

4. Prema tome, CCJE smatra da je korisno da se izvrši kritična procjena situacije s obzirom na sredstva koja su na raspolaganju sudiji kako bi mogao raditi efikasno u međunarodnom kontekstu i time razmotriti primjenu nacionalnog sudije evropskog i međunarodnog prava. Cilj ovog Mišljenja je da se postigne ispravna primjena međunarodnog i evropskog prava, a pogotovo zakona o ljudskim pravima. Obuka sudija, dostupnost relevantnih informacija i dokumentacije, kao i prevođenje i tumačenje su sredstva za postizanje tog cilje.

5. U tom smislu, CCJE naglašava da su nacionalne sudije garanti poštivanja i pravilne implementacije međunarodnih i evropskih sporazuma čiji su potpisnici i države iz kojih potiču, uključujući i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

6. Ovo Mišljenje je dopuna Mišljenju CCJE br. 4 (2003) o odgovarajućoj početnoj obuci i o obuci na radnom mjestu za sudije na nacionalnom i evropskom nivou; razmatranja sadržana u tom Mišljenju, u stvari su primjenjiva u cijelosti na pitanja kojima se bavi ovo Mišljenje.

#### **A. PRUŽANJE INFORMACIJA I OSIGURAVANJE DOKUMENTACIJE NACIONALNIM SUDIJAMA O SVIM RELEVANTNIM MEĐUNARODNIM I EVROPSKIM PRAVNIM INSTRUMENTIMA<sup>3</sup>**

##### **a. Dobro poznavanje međunarodnog i evropskog prava od strane sudija**

7. U kontekstu povećane internacionalizacije društava, međunarodno i evropsko zakonodavstvo i materijalno pravo imaju sve veći uticaj na nacionalno zakonodavstvo i sudsku praksu; sudije moraju pravilno razumjeti ove oblasti prava da bi svoje sudske funkcije izvršavali u skladu sa principima vladavine prava koji se dijele sa demokratskim državama. Prema tome, sudije moraju biti pripremljene da se upoznaju sa i da učestvuju u međunarodnoj evoluciji pravne prakse. Oni moraju znati i biti sposobni da primjenjuju međunarodno i evropsko pravo, naročito ono koje se tiče pitanja ljudskih prava.

##### **b. Osiguravanje sudijama pristup informacijama o međunarodnom i evropskom pravu**

8. Međunarodne i evropske norme, kao i sudska praksa ubrzano se umnožavaju i usložnjavaju. Da bi se sudije neke zemlje osjećale ugodno u evropskom i međunarodnom kontekstu, država, da bi ostala konzistentna *vis-à-*

<sup>3</sup> Vidjeti tačku iv. (d) Okvirnog globalnog akcionog plana za sudije u evropi.

vis vlastitih međunarodnih obaveza bi trebala preduzeti odgovarajuće mjere da osigura sudijama puno razumijevanje relevantnih evropskih i međunarodnih priručnika, a pogotovo onih koji se bave ljudskim pravima u cilju boljeg izvršavanja njihovih funkcija.

### **c. Uključivanje međunarodnog i evropskog prava u planove i programe i obuke za sudije**

9. U mnogim državama obuke na temu međunarodnog prava, evropskog prava, uključujući instrumente ljudskih prava, čine dio zakonskog nastavnog programa na univerzitetima. Međutim, samo u nekim zemljama je potrebno da kandidati imaju dobro znanje iz ovih predmeta da bi dobili mjesto u sudstvu.

10. CCJE smatra da je važno da pitanja iz međunarodnog i evropskog prava budu dio univerzitetskog nastavnog programa i da budu obavezan dio prijemnog ispita za sudsku profesiju, u zemljama gdje su takvi ispiti obavezni.

11. Za sudije treba organizovati odgovarajuće početne programe obuke kao i one na radnom mjestu o međunarodnim subjektima u opštim i specijalističkim oblastima. Iako među evropskim zemljama postoji razlika u pogledu sistema početne obuke i obuke na radnom mjestu za sudije, obuka u međunarodnom i evropskom pravu je jednako važna za sve pravosudne tradicije u Evropi.

12. U nekim zemljama specijalne početne i obuke na radnom mjestu o međunarodnom i evropskom pravu se organizuju posebno za sudije, ili za sudije i tužioce od strane sudskih institucija za organizovanje obuka (uključujući sudske komisije) ili ministarstava pravde ili njih zajedno.<sup>4</sup> U drugim zemljama se ne organizuje nikakva posebna obuka o međunarodnom i evropskom pravu; u ovim zemljama sudije obično mogu učestvovati u opštim obukama koje organizuju oni sami ili drugi organi (univerziteti, udruženja advokata, strane škole za obuku sudija).

13. U tom smislu, CCJE zapaža da *acquis* Vijeća Evrope koji se tiče obuke sudija u primjeni međunarodnih sporazuma<sup>5</sup>, potvrđujući potrebu da se (a) razviju studije međunarodnog prava, sporazuma, evropskih i drugih međunarodnih institucija u okviru univerzitetskih studijskih programa; (b) da se, tamo gdje je moguće, uvede testiranje o primjeni međunarodnih normi i prijemni ispiti za sudije; (c) da se uvede međunarodna dimenzija u inicijalnim i daljim obukama za sudije; (d) da se u okviru Vijeća Evrope i u saradnji sa evropskim institucijama i drugim međunarodnim organizacijama, organizuju seminari za sudije i tužioce s ciljem podsticanja boljeg poznavanja međunarodnih instrumenata.

---

<sup>4</sup> Države članice Vijeća Evrope učestvuju u takozvanoj „Lisabonskoj mreži“ (mreži za razmjenu informacija o obukama sudija i tužilaca), sastavljenoj od nacionalnih institucija odgovornih za obuku sudija i tužilaca.

<sup>5</sup> Vidjeti naročito zaključke druge sjednice Lisabonske mreže (Bordeaux, 2.- 4. juli 1997. godine).

---

---

**d. Osiguravanje dobrog kvaliteta sudijske obuke i oblasti međunarodnog i evropskog prava**

14. S obzirom na međunarodno i evropsko pravo, CCJE smatra da članovi sudstva trebaju biti značajno zastupljeni među instruktorima. Ovakva sudijska obuka treba obuhvatati specifične aspekte relevantne za sudsku praksu i biti popraćena relevantnim materijalima, pogotovo materijalima za učenje na daljinu preko interneta. CCJE podstiče saradnju između nacionalnih institucija za pružanje obuke u ovoj oblasti i zahtijeva transparentnost informacija o takvim programima obuke i modalitetima učešća.

**e. Neprekidno i pristupačno informisanje o međunarodnom i evropskom pravu dostupno svim sudijama**

15. CCJE primjećuje da se sudijama ne pružaju kompletne i ažurirane informacije o međunarodnim i evropskim pravnim tekstovima i sudskoj praksi. Čak i u slučajevima kada sudije dobiju pravnu informaciju, bilo elektronskim putem ili na papiru, službeni listovi zemalja rijetko unose informacije o međunarodnom i evropskom pravu. Neke zemlje, međutim, izdaju posebne pravne biltene sa informacijama o međunarodnom pravu. Ostale institucije, kao što su pravosudne akademije, centri za obuku ili sudske uprave ponekad daju informacije o najnovijim sudskim praksama međunarodnih i evropskih sudova. Informacije se mogu unositi u nacionalna pravna periodična izdanja.

16. Pristup internetu se, sam po sebi ne može smatrati dovoljnim izvorom informacija ili sredstvom za dobijanje informacija o međunarodnim i evropskim pravnim predmetima.

17. CCJE preporučuje da sve sudije imaju pristup elektronskim verzijama pravnih instrumenata ili štampanim, kako bi imali dovoljno materijala za istraživanja u međunarodnim i evropskim pravnim sferama. Ovakvu priliku treba pružiti sudijama putem posebne podrške, ako je potrebno preko jednog centralizovanog servisa, koji može osigurati informacije sudijama i za njihove nepredvidive potrebe.

18. Samo u nekoliko zemalja ministarstva pravde osiguravaju sudijama prevode relevantnih tekstova, kao i presude Evropskog suda za ljudska prava, koja se tiču njihovih zemalja, na njihove jezike. Prema mišljenju CCJE, države moraju brzo promijeniti ovakvo stanje; odgovarajuća pomoć treba takođe uključivati efikasan prevodilački servis za pravne tekstove koji se mogu koristiti u sudskoj praksi (vidjeti i paragraf 23 u daljem tekstu).

19. Da bi se olakšao posao sudijama, potrebno je da im na raspolaganju budu sažete informacije, indeksi, pribilješke, kako bi sudije same mogle procjenjivati relevantnost informacija, ako je potrebno uz pomoć sudske dokumentacione



službe i stručnih saradnika<sup>6</sup>. Treba takođe podsticati saradnju centralizovanih i lokalnih sudskih dokumentacionih servisa i/ili biblioteka sa pravnim bibliotečkim i dokumentacionim centrima izvan pravosuđa.

#### **f. Osiguravanje sudijama sredstava za pristup informacijama na stranim jezicima**

20. Uzimajući u obzir prethodno rečeno, CCJE primjećuje da je poznavanje stranih jezika važan alat za domaćeg sudiju da bi bio informisan o dešavanjima u međunarodnom i evropskom pravu.

21. Trenutno su u nekim zemljama sudijama dostupni samo besplatni kursevi stranih jezika; ponekad su ti kursevi subvencionisani od strane države; a nekad se takve inicijative pružaju samo određenim sudijama koji tijesno saraduju sa međunarodnim i evropskim institucijama.

22. CCJE podstiče preduzimanje odgovarajućih mjera, uključujući dodjelu sredstava za učenje sudija stranim jezicima kao dio osnovne ili specijalističke obuke.

23. Države trebaju osigurati da sudovi imaju na raspolaganju pravne i međunarodne servise za prevođenje dokumenata koji mogu biti potrebni sudijama za informisanje o relevantnim oblastima iz međunarodnog i evropskog prava. CCJE je svjestan važnosti troškova potrebnih za funkcionisanje ovih službi i predlaže da oni budu finansirani iz posebne budžetske stavke u državnom budžetu, kako se budžetske alokacije za normalno funkcionisanje sudova ne bi zbog toga smanjivale.

24. Prevođenje moraju obavljati kvalifikovani profesionalni prevodioci, čiju kompetentnost trebaju ovjeriti sudovi, jer se to tiče sudijske funkcije.

### **B. DIJALOG IZMEĐU NACIONALNIH I EVROPSKIH SUDSKIH INSTITUCIJA<sup>7</sup>**

#### **a. Neophodan dijalog, bilo formalan ili neformalan**

25. Nacionalni sudovi su odgovorni za primjenu evropskog prava. Od njih se takođe traži u mnogim slučajevima da ga primjenjuju direktno. Od njih se takođe traži da tumače nacionalno pravo u skladu sa evropskim standaradima.

26. Za sve nacionalne sudije, praksa Evropskog suda za ljudska prava i, gdje je odgovarajuća praksa Suda pravde evropske zajednice, služi kao referenca u procesu razvoja korpusa evropskog prava.

---

<sup>6</sup> Vidjeti takođe paragraf 65 Mišljenja CCJE br. 6 (2004) o pravičnom suđenju u prihvatljivom roku i o ulozi sudija u suđenjima na koja su primijenjena alternativna sredstva za rješavanje sporova.

<sup>7</sup> Vidjeti tačku iv. c Okvirnog globalnog akcionog plana za sudije u Evropi.

27. Dijalog između nacionalnih i evropskih sudskih institucija je neophodan i već se javlja u praksi; njegov dalji razvoj se mora podržati odgovarajućim djelovanjem.

28. Da bi se podstakao efikasan dijalog između nacionalnih i evropskih sudova, moraju postojati inicijative namijenjene sudijama za jačanje i razmjenu informacija i gdje god je moguće, direktan kontakt između institucija.

29. Ovakav dijalog se može održavati na različitim nivoima. Na formalnom, proceduralnom nivou, institucionalna forma dijaloga se uzima iz preliminarnog tekućeg pravilnika, koji se koristi za dobijanje pristupa Sudu pravde Evropskih zajednica. Nacionalne sudije bi takođe mogle imati veće šanse da učestvuju u radu Evropskog suda za ljudska prava. Na formalnijem nivou, do dijaloga može doći tokom posjeta i/ili službe sudija u Evropskom sudu za ljudska prava i drugim međunarodnim i evropskim sudovima, kao i tokom seminara i kolokvijuma, na domaćem i međunarodnom nivou.

30. CCJE primjećuje da se neformalni dijalog smatra dijelom sudijskih programa obuke. Učesnici u tim aktivnostima su sada uglavnom sudije viših sudova (vrhovni sudovi, ustavni sudovi). CCJE smatra, da iako je neophodno da sudije najviših sudskih instanci imaju blisku saradnju sa međunarodnim pravosuđima, nacionalne institucije za obuku trebaju osigurati iste šanse za dijalog, ne samo sudijama viših sudova, već i sudijama iz prvih instanci nekad treba neodložna procjena, primjena ili tumačenje evropskih normi ili sudske prakse. Iskustvo različitih zemalja je potvrdilo da je najproduktivniji dijalog na sastancima nižeg ranga.

## **b. Direktna saradnja između sudija**

31. Dijalog između nacionalnih i evropskih sudova je samo jedan aspekt interakcije između sudija na evropskom nivou: odnos između sudija iz različitih zemalja je takođe izuzetno važan. Nacionalne sudije često moraju razmotriti kako su sudije iz drugih zemalja primijenile i/ili tumačile međunarodno i evropsko pravo i imaju želju da uče iz iskustva drugih. Dijalog između sudija iz različitih zemalja je važan i za ponovno potvrđivanje principa međusobnog povjerenja u evropski sudski sistem kako bi se olakšala međunarodna razmjena nacionalnih sudskih odluka i pojednostavila procedura njihove primjene u različitim zemljama.

32. Direktni kontakti između sudija iz različitih zemalja, uključujući i one koje organizuju nacionalne sudske institucije za organizovanje obuka, u vidu seminara, razmjene sudija, sudijskih posjeta itd. su naročito relevantni. Korisni partneri u ovoj oblasti se mogu naći u saradničkoj mreži aktivnoj na evropskom nivou.

33. Sudije moraju dobijati praktične informacije o specifičnim programima razmjene organizovanim u ovom okviru i mora im se osigurati direktan pristup ovim programima razmjena kada požele da u njima učestvuju.

## **C. PRIMJENA MEĐUNARODNOG I EVROPSKOG PRAVA OD STRANE NACIONALNIH SUDOVA<sup>8</sup>**

### **a. Uloga sudije u hijerarhiji normi**

34. Primjena međunarodnih i evropskih normi u svakoj zemlji zavisi u velikoj mjeri od statusa ovakvih standarda u nacionalnom pravu, uljučujući i ustav.

35. Primijećeno je da najveće prepreke postoje u postizanju ovog cilja. Smatralo se da su ove prepreke rezultat problema sa pristupom informacijama, problema 'psihološke' prirode i specifičnih pravnih problema<sup>9</sup>.

36. Prve dvije prepreke se mogu otklanjati prethodno spomenutim aktivnostima namijenjenim postizanju boljeg pristupa evropskim pravnim dokumentima i unaprijeđenom dijalogu između institucija.

37. Što se tiče prepreka pravne prirode, CCJE zapaža da generalno zemlje priznaju primat međunarodnih sporazuma nad nacionalnim pravom kad su ratifikovani i/ili, kad je potrebno, uneseni u domaće propise. U većini slučajeva ovaj primat se navodi u ustavu pojedinih zemalja, ali u skladu sa primatom samog ustava. U nekoliko zemalja, primat međunarodnog prava proističe iz odluka nacionalnog vrhovnog suda. Obično je rang Evropske konvencije za ljudska prava niži od nacionalnog ustava, ali Konvencija normalno ima poseban položaj *vis-à-vis* redovnih zakona koje donosi parlament, međutim, praktična primjena ovog principa pokazuje određene razlike.

38. U većini slučajeva, nacionalni zakoni i pravna tradicija dozvoljavaju sudovima da, kad se suoče sa konfliktom između nadnacionalne odredbe i odredbe domaćeg zakona, odluče u korist međunarodne konvencije ili sporazuma. Postoji alternativa koja od nacionalnih sudova zahtijeva da prekinu proces i da predmet upute na ustavni sud. Ali ima zemalja u kojima su sudovi obavezni da primjenjuju odredbe domaćeg zakona, čak i kad su u suprotnosti sa, naprimjer Evropskom konvencijom za ljudska prava.

39. Svaka država ima svoj vlastiti sistem za tumačenje ovih instrumenata i njihovo unošenje u domaći zakon, zavisno od njihovog statusa. Da bi se izbjegle nejasnoće, sudovi trebaju tumačiti i davati važnost kompletnom domaćem zakonodavstvu i razviti domaću sudsku praksu što je moguće više u skladu sa evropskim pravom i međunarodnim i evropskim principima i konceptima.

---

<sup>8</sup> Vidjeti tačku iv. (b) Okvirnog globalnog akcionog plana za sudije u Evropi.

<sup>9</sup> Vidjeti naročito zaključke druge sjednice Lisabonske mreže (Bordeaux, 2.- 4. juli 1997. godine).

40. Sudije, zajedno sa pravosudnim i izvršnim organima vlasti su obavezani na vladavinu prava. CCJE smatra da je važno da sudije u različitim zemljama osiguraju poštovanje međunarodnog i evropskog prava, koji promovišu principe vladavine prava, uz dužno poštovanje prema takvom pravu, bez obzira na nacionalne pravne sisteme.

#### **b. Nacionalni i međunarodni/evropski precedenti i instrumenti, i naročito preporuke Vijeća Evrope**

41. Sudska praksa ima uticaj na primjenu međunarodnih i evropskih standarda zato što pravosuđe mora tumačiti nacionalni zakon u svjetlu nadnacionalnog prava poštujući nacionalne ustavne standarde.

42. Što se tiče uloge sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde Evropskih zajednica, tu se javljaju dvije tendencije: prva i najčešća kada nacionalni sudovi uzimaju u obzir sudske odluke ovih sudova čak i u slučajevima kada one nisu obavezujuće. Druga tendencija je da se ovoj sudskoj praksi dodjeljuje status precedenta, koji nacionalni sudovi moraju poštovati.

43. Iako nacionalne sudije uvažavaju i primjenjuju međunarodno i evropsko pravo, time se ne osigurava usklađenost nacionalnog pravosudnog sistema sa preporukama Vijeća Evrope koje se smatraju “*soft law*” (pravo koje ne predviđa striktno uslove i precizno propisana ponašanja).

44. Komitet ministara Vijeća Evrope može davati preporuke državama članicama o predmetima za koje ima usaglašenu ‘zajedničku politiku’. Preporuke nisu obavezujuće za države članice iako Statut Vijeća Evrope daje pravo Komitetu ministara da zatraži od vlada država članica ‘da izvijeste o aktivnostima koje su preuzele’ u skladu sa preporukama (vidjeti član 15.b Statuta Vijeća Evrope).

45. CCJE naglašava da je preporučljivo da tokom pripreme novog zakona zakonodavac uvaži preporuke Vijeća Evrope. Slično tome sudije prilikom primjena zakona treba da ga, što je moguće više, tumače u skladu sa međunarodnim standardima čak i kada su regulisani sa “*soft law*”.

#### **c. Poštovanje presuda Evropskog Suda za ljudska prava**

46. U nekim državama prije ulaganja žalbe Evropskom sudu za ljudska prava moguće je zatražiti reviziju konačne presude koja je navodno suprotna odlukama Evropske konvencije za ljudska prava. Međutim CCJE zapaža da se u velikom broju zemalja zatraži odluka Evropskog suda za ljudska prava u tužbi protiv predmetne države prije nego što je moguće zatražiti reviziju konačne sudske odluke.

47. Odštetni zahtjev zbog kršenja odluke Evropske konvencije za ljudska prava se može obično uložiti tek nakon što taj sud utvrdi da je došlo do kršenja.

U većini zemalja nije moguće zatražiti utvrđivanje ove vrste prekršaja i odštetu prije nego što to sud utvrdi.

48. CCJE je svjestan da u većini zemalja provođenje sudskih presuda od strane ovog suda nije propisano nacionalnim pravom; u nekim zemljama mjere provođenja odobrava ustavni sud.

49. Naglašavajući značaj primjene zajedničkih prava obuhvaćenih Evropskom konvencijom za ljudska prava i naglašavajući da su nacionalne sudije ujedno i evropske sudije, CCJE podstiče sudije da, gdje god je moguće koriste sva raspoloživa sredstva za tumačenje prava ili u okviru postojećeg procesnog prava: a) da ponovo otvaraju predmete ako dođe do kršenja konvencije čak i prije objave presude Evropskog suda za ljudska prava i b) odobravaju odštetu zbog kršenja prava u najkraćem mogućem roku. Zakonodavci moraju razmisliti o dopuni procesnog zakona kako bi nacionalnom pravosuđu<sup>10</sup> olakšali ovaj evropski zadatak.

## **KRATAK PREGLED PREPORUKA I ZAKLJUČAKA**

### **A. U oblasti obuka sudija u međunarodnom i evropskom pravu, njihovom pristupu relevantnim informacijama, kursevima stranih jezika i prevodilačkim servisima CCJE predlaže da:**

- (a) Države moraju osigurati adekvatna sredstva za obuku sudija u međunarodnom i evropskom pravu, zadržavajući pritom nezavisnost pravosuđa preko odgovarajućih nezavisnih organa odgovornih za organizovanje obuke za sudije;
- (b) Predznanje o međunarodnom i evropskom pravu i sudskoj praksi treba osigurati uvođenjem ovih predmeta u nastavne programe pravnih fakulteta;
- (c) Odgovarajuće poznavanje međunarodnog i evropskog prava treba biti jedan od uslova koji kandidati za sudijska mjesta moraju zadovoljiti prije stupanja na dužnost;
- (d) Obuka u međunarodnom i evropskom pravu treba imati relevantnu ulogu u okviru inicijalnih obuka za sudije i obuka na radnom mjestu; za obuku sudija u ovoj oblasti od koristi bi mogla biti međunarodna saradnja između nacionalnih institucija za obuku sudija;
- (e) Informacije o međunarodnom i evropskom pravu, uključujući i odluke međunarodnih i evropskih sudova trebaju biti na raspolaganju;

---

<sup>10</sup> CCJE smatra relevantnim da podsjeti da će, prema Protokolu br.14 Evropskog suda o ljudskim pravima, stavljenim na potpisivanje u maju 2006. godine, Komitet ministara dobiti ovlaštenje, ako dobije dvotrećinsku većinu za to, da pokrene suđenje pred ovim sudom u slučaju kada država odbije da se saglasi sa presudom. Komitet ministara će takođe imati novo ovlaštenje da zatraži od suda tumačenje presude. Ovim se pomaže Komitetu ministara u njegovom zadatku da izvrši superviziju izvršenja presude i naročito utvrđivanja mjera koje mogu biti neophodne za slaganje sa presudom.

kroz saradnju sudskih dokumentacionih službi, biblioteka i sudskih pomoćnika, sudijama treba osigurati pristup informacijama u vidu indeksa i zabilješki; te informacije moraju biti sveobuhvatne i lako dostupne.

- (f) Odgovarajuće mjere - uključujući alokaciju grantova - trebaju osigurati sudijama dobro poznavanje stranih jezika; osim toga, sudovi trebaju imati kvalitetne službe za prevođenje, koje će biti posebno plaćane.

**B. *S obzirom na važnost koja se pridaje saradnji nacionalnih pravosudnih institucija, između njih samih i sa međunarodnim, a naročito evropskim sudskim institucijama, CCJE podržava:***

- (a) uspostavljanje direktnih kontakata i dijaloga između njih, npr. na konferencijama, seminarima i bilateralnim sastancima manjeg obima što ima posebnu vrijednost;
- (b) posjete i studijske programe, poput onih koje organizuju sudske institucije, koje organizuju obuku i nacionalne sudske institucije, kao i neki međunarodni sudovi za pojedinačne sudije za druge sudske institucije, nacionalne i međunarodne;
- (c) uvođenje ovakvih kontakata, dijaloga, posjeta i programa za sudije na svim instancama, a ne samo za više sudske nivoe;
- (d) osiguravanje informacija i preduzimanje koraka za olakšanje pristupa nacionalnim sudijama internetskim stranicama i bazi podataka dostupnoj drugim nacionalnim i međunarodnim pravosuđima.

**C. *Usprkos razlikama u pravnim sistemima u Evropi, CCJE pozdravlja napore nacionalnih pravosuđa u njihovoj ulozi tumača i čuvara vladavine prava, ako je potrebno putem odgovarajuće razmjene ideja između nekoliko nacionalnih pravosuđa da:***

- (a) uz poštovanje nacionalnog pravosuđa, osiguraju usklađenost nacionalnog zakona i sudske prakse sa međunarodnim i evropskim pravom, koliko je to moguće u odnosnim državama;
- (b) smanje, što je više moguće razlike u primjenama ovih principa u sistemima koji su obavezani istim međunarodnim standardima;
- (c) osiguraju, da, konkretno, nacionalno pravo, uključujući nacionalnu sudsksu praksu, poštuje sudsksu praksu Evropskog suda za ljudska prava; konkretno, dopuštanjem da kad god je moguće, predmet može biti ponovo otvoren nakon što Evropski sud sa ljudska prava utvrdi kršenje EKLJP ili njezinih protokola u sudskom postupku, i da se to kršenje ne može na prihvatljiv način otkloniti ili nadoknaditi nikako drugačije osim novim suđenjem po ovom predmetu;
- (d) da s dužnom pažnjom uzimaju u obzir preporuke Vijeća Evrope.



Strasbourg, 23. novembar 2007. godine CCJE Opinion no.10 (2007)

## KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

### Mišljenje CCJE br. 10 (2007)

#### SUDSKO VIJEĆE NA USLUZI DRUŠTVU

Mišljenje je usvojio CCJE na svojoj 8. sjednici (Strasbourg, 21.-23. novembar 2007. godine).

## I. UVOD

1. Komitet ministara Vijeća Evrope je 2007. godine dodijelio Konsultativnom vijeću evropskih sudija (CCJE) zadatak da usvoji Mišljenje o strukturi i ulozi Visokog sudskog vijeća ili drugog ekvivalentnog nezavisnog tijela kao bitnog elementa u državi u kojoj se vladavinom prava uspostavlja balans između zakonodavstva, izvršne vlasti i pravosuđa.
2. Raznolikost evropskih sistema se ogleda u izboru napravljenom od strane država i razgovorima o imenu tijela kojem se dodjeljuje zadatak da zaštiti nezavisnost sudija. Da bi čitanje ovog Mišljenja bilo olakšano, CCJE je odlučilo da u ovom kontekstu koristi jedinstven termin "Sudsko vijeće"<sup>1</sup>.
3. U skladu sa svojim djelokrugom nadležnosti, CCJE je razmotrio sljedeće tačke koje se javljaju u Okvirnom globalnom akcionom planu za sudije u Evropi<sup>2</sup>:
  - poštovanje garancija sudijske nezavisnosti u zemljama članicama na ustavnom, zakonskom i institucionalnom nivou (vidjeti Odjeljak I (a), (b), (c) i (d) Akcionog plana);
  - osnivanje ili jačanje institucija, koje su nezavisne od zakonodavnih i/ili izvršnih vlasti uz odgovornost upravljanja sudijskim karijerama (vidjeti Odjeljak I (e) Akcionog plana).

<sup>1</sup> Ova fraza je već korištena od strane Evropske mreže sudskih vijeća (ENCJ).

<sup>2</sup> Usvojio Komitet ministara na svojoj 740. sjednici – Dokument CCJE(2001)24.

4. Cilj ovog Mišljenja je da identifikuje ključne elemente u vezi sa opštom misijom, sastavom i funkcijama Sudskog vijeća, s obzirom na jačanje demokratije i zaštitu nezavisnosti pravosuđa. Ovo mišljenje ne predstavlja detaljan opis principa za sastav ili funkcionisanje Sudskog vijeća, niti stvara jedinstven model za Sudsko vijeće u Evropi.

5. Sastav i funkcije Sudskog vijeća mogu varirati od zemlje do zemlje<sup>3</sup>. Svjesno raznolikosti, ali istovremeno primjećujući trend ka stvaranju nezavisnog Sudskog vijeća, CCJE smatra da je neophodno:

- naglasiti važnost postojanja jednog posebnog tijela, kojem je povjerena zaštita nezavisnosti sudija, u kontekstu poštovanja principa podjele nadležnosti;
- odrediti smjernice i standarde za države i članice koje žele uvesti i reformisati svoje sudsko vijeće.

6. Odredbe ovog Mišljenja se odnose na sve dijelove pravosudnog sistema, naročito u zemljama u kojima postoji poseban sistem upravnog suda, bilo u okviru jedinstvenog Sudskog vijeća (nadležnog za osnovno i upravno pravosuđe), ili putem posebnih vijeća<sup>4</sup>.

7. Tokom pripreme ovog Mišljenja CCJE je ispitalo i uzelo u obzir sljedeće:

- *acquis* Vijeća Evrope i naročito Preporuku br. R(94)12 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija<sup>5</sup>, Evropsku povelju o zakonu o sudijama iz 1998. godine kao i Mišljenje CCJE br. 1, 2, 3, 4, 5, 6 i 7;
- izvještaj o "Sudijskim imenovanjima" usvojen u martu 2007. godine od strane Venecijanske komisije u toku njenog 70. plenarnog zasjedanja, kao doprinos radu CCJE<sup>6</sup>;
- odgovore 40 delegacija na upitnik o Sudskom vijeću usvojenom od strane CCJE u toku njegove 7. plenarne sjednice (8.- 10. novembar 2006. godine);
- izvještaji pripremljeni od strane stručnjaka CCJE, gospođe Martine VALDES-BOULOUQUE (Francuska) o trenutnoj situaciji u državama

<sup>3</sup> Situacija u državama članicama je detaljno opisana u izvještajima eksperata (vidjeti paragraf 7) i u nacionalnim odgovorima na upitnik koji se nalazi na web stranici CCJE: [www.coe.int/CCJE](http://www.coe.int/CCJE).

<sup>4</sup> Neka Sudska vijeća su odgovorna za zaštitu nezavisnosti sudija, ali su i odgovorna za javne tužioce. CCJE je odlučio da se fokusira na ulogu Sudskog vijeća koja se odnosi na sudije u skladu sa njegovom opštom misijom. Ovo ne znači da se ovo Mišljenje ne može primijeniti, u mjeri u kojoj se ono odnosi na sudije, na ona vijeća koja okupljaju i sudije i tužioce. Ovo Mišljenje se ne bavi pitanjima koja se tiču tužilaca. Ona se mogu razmotriti u nekoj kasnijoj fazi, kad to bude prihvatljivo u saradnji sa Konsultativnim vijećem evropskih tužilaca (CCPE).

<sup>5</sup> Naročito Princip I, 2.c. i Princip VI.3.

<sup>6</sup> Vidjeti dokument CDL-AD(2007)028

članicama Vijeća Evrope gdje se nalazi Visoko sudsko vijeće ili drugo ekvivalentno nezavisno tijelo i sudije apelacionog suda THOMAS (Ujedinjeno Kraljevstvo) o trenutnoj situaciji u državama u kojima takvo tijelo ne postoji;

- doprinose učesnika na 3. Evropskoj konferenciji sudija na temu "Vijeće za sudstvo?", organizovanoj od strane Vijeća Evrope u saradnji sa Evropskom mrežom sudskih vijeća (ENCJ), Italijanskog visokog sudskog vijeća i ministarstva pravde (Rim, 26.-27. mart 2007. godine).

## II. OPŠTA MISIJA: ZAŠTITA NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA I VLADAVINE PRAVA

8. Sudsko vijeće ima za cilj zaštitu kako nezavisnosti sudskog sistema, tako i nezavisnosti sudija pojedinačno. Postojanje nezavisnih i nepristrasnih sudova je strukturna potreba države u kojoj vlada zakon.

9. Svaki građanin treba doživljavati nezavisnost sudija u globalnom i međuzavisnom društvu kao garanciju istine, slobode, poštivanja ljudskih prava i nepristrasne pravde oslobođene od vanjskih pritisaka. Nezavisnost sudija nije samo prerogativ ili privilegija koja služi samo njihovom interesu, već je to i interes vladavine prava i svakoga ko traži i očekuje pravdu. Nezavisnost kao uslov za sudijsku nepristrasnost, dakle pruža građanima garanciju njihove jednakosti pred sudom.

10. CCJE takođe smatra da Sudsko vijeće mora unapređivati efikasanost i kvalitet pravosuđa i na taj način osigurati punu primjenu člana 6. Evropske konvencije za ljudska prava uz jačanje povjerenja građana u sudski sistem. U tom smislu, Sudsko vijeće ima zadatak da uspostavi neophodan alat za evaluaciju sudskog sistema, za izvještavanje o stanju u službi i da zatraži od relevantnih vlasti da preduzmu neophodne korake u unapređenju primjene pravde.

11. CCJE preporučuje da Sudsko vijeće bude postavljeno na ustavnom nivou u zemljama koje imaju pisani ustav ili u drugim zemljama, u ekvivalentni osnovni zakon ili ustavni instrument. Moraju se donijeti odredbe koje će regulisati ovakvo tijelo u pogledu definisanja njegovih funkcija, sektora iz kojih će se birati članovi i kriterija i modela njihovog izbora<sup>7</sup>.

12. Osim upravljačke i administrativne uloge *vis-à-vis* pravosuđa, Sudsko vijeće će takođe obuhvatati i autonomno upravljanje sudskim ovlaštenjima, omogućavajući pojedinim sudijama da vrše svoju dužnost izvan kontrole izvršnih i zakonodavnih vlasti i oslobođeni od neprirodnog pritiska iz pravosuđa.

<sup>7</sup> Ovaj princip je naveo CCJE u svom Mišljenju br. 1 (2001).

13. U pogledu ovoga, CCJE smatra da bi bilo neprihvatljivo da Sudsko vijeće bude ograničeno od strane drugih vlasti u pogledu njegove autonomije po pitanju odluka o njegovim metodama rada i o predmetima razmatranja. Odnosi između Sudskog vijeća i ministarstva pravde, predsjednika vlade i parlamenta moraju biti definisani. Štaviše, uzimajući u obzir da Sudsko vijeće ne pripada hijerarhiji sudskog sistema i kao takvo ne može odlučivati o valjanosti predmeta, odnosima između sudova, a pogotovu ne između sudija, potreban je pažljiv pristup.

14. Sudsko vijeće mora štiti neometanu slobodu sudija da donose sudske odluke u skladu sa svojom savješću i načinom tumačenja činjenica i u skladu sa važećim zakonima, bez pritiska ili predrasuda političke, ideološke ili kulturološke prirode<sup>8</sup>.

### **III. ČLANOVI: OMOGUĆAVANJE OPTIMALNOG FUNKCIONISANJA NEZAVISNOG I TRANSPARENTNOG SUDSKOG VIJEĆA**

#### **III. A. Sudsko vijeće sastavljeno većinom od sudija**

15. Sastav Sudskog vijeća treba biti takav da garantuje njegovu nezavisnost i omogućava efikasno vršenje njegove funkcije.

16. Sudsko vijeće može biti sastavljeno ili samo od sudija ili može biti mješovito, sastavljeno i od sudija i onih koji to nisu. U oba slučaja mora se izbjeći percepcija rukovođenja vlastitim interesom i vlastitom zaštitom i sklonosti favorizaciji.

17. Kod Sudskog vijeća sastavljenog samo od sudija, mišljenje CCJE je da to moraju biti sudije koje su izabrale njihove kolege.

18. Kad se radi o mješovitom sastavu (sudije i oni koji nisu sudije) CCJE smatra, da u cilju izbjegavanja manipulacije ili nepriličnog pritiska, znatna većina članova trebaju biti sudije izabrane od svojih kolega<sup>9</sup>.

19. Prema mišljenju CCJE, ovakav mješovit sastav bi predstavljao prednost u pogledu izbjegavanja percepcije rukovođenja vlastitim interesom i vlastitom zaštitom i sklonosti favorizaciji i drugačijeg viđenja od strane društva, čime bi se sudstvu dodao još jedan izvor legitimiteta. Međutim, čak i kad je članstvo mješovito, funkcionisanje Sudskog vijeća ne smije praviti nikakve ustupke miješanju parlamentarne većine i pritisku od izvršnih vlasti i mora biti oslobođeno od svake podređenosti političkoj stranci, tako da može štiti vrijednosti i fundamentalne principe pravde.

---

<sup>8</sup> Vidjeti Preporuku br.R(94)12.

<sup>9</sup> CCJE nije ovdje razmatrao moguće pitanje Sudskog vijeća sastavljenog od sudija i tužilaca – vidjeti fusnotu 4 iznad.

20. Kad je sastav Sudskog vijeća mješovit CCJE smatra da neki od njegovih zadataka mogu biti rezervisani za Sudsko vijeće čiji sastav čine samo sudije.

### **III.B. Kvalifikacije članova**

21. Članovi, sudije ili oni koji to nisu, moraju biti izabrani na osnovu svoje stručnosti, iskustva, razumijevanja sudijskog života, sposobnosti za vođenje diskusije i nezavisnosti.

22. Članovi koji nisu sudije mogu biti izabrani iz redova istaknutih pravnika, univerzitetskih profesora sa određenim profesionalnim iskustvom, ili iz redova uglednih građana. Moderno upravljanje pravosuđem takođe zahtijeva veći doprinos članova sa iskustvom u oblastima izvan prava (npr. u menadžmentu, finansijama, informacionoj tehnologiji, društvenim naukama).

23. Budući članovi sudskog vijeća, bilo sudije ili oni koji to nisu, ne smiju biti aktivni političari, članovi parlamenta, izvršne vlasti ili javne uprave. Ovo znači da ni šef države, predsjednik vlade, niti jedan ministar ne mogu biti članovi Sudskog vijeća. Svaka država treba donijeti poseban zakon u ovoj oblasti.

24. CCJE smatra da sastav Sudskog vijeća treba što je moguće više, oslikavati raznolikost društva.

### **III.C. Metode izbora**

#### **III. C. 1. Izbor članova iz redova sudija**

25. Da bi se garantovala nezavisnost odgovornog organa koji bira članove iz redova sudija, moraju postojati pravila po kojima se članovi iz redova sudija biraju od strane sudstva.

26. Selekcija se može izvršiti putem izbora ili, za određeni broj članova (kao što su predsjednici vrhovnih sudova ili apelacionih sudova) po dužnosti.

27. Bez nametanja posebnog metoda izbora, CCJE smatra da sudije koje sjede u Sudskom vijeću moraju birati njihove kolega u skladu sa metodama koje garantuju najširu zastupljenost sudstva na svim nivoima<sup>10</sup>.

28. Iako se uloge i zadaci profesionalnih udruženja sudija i Sudskog vijeća razlikuju, nezavisnost sudstva je ta koja podupire interese i jednih i drugih. Ponekad su profesionalne organizacije u najboljoj poziciji da doprinesu raspravama o pravosudnoj politici. U mnogim državama međutim, ogromna većina sudija nisu članovi udruženja. Učešće obje kategorije sudija (članova udruženja i onih koji to nisu) u pluralističkom sastavu Sudskog vijeća bi

---

<sup>10</sup> Vidjeti i Evropsku povelju o zakonu o sudijama, stav 1.3.

doprinijelo većoj zastupljenosti sudova. Prema tome, udruženja sudija moraju isticati svoje kandidate (ili spisak kandidata) za izbor, a isto treba biti omogućeno i sudijama koji nisu članovi takvih udruženja. Na državama je da razviju odgovarajući izborni sistem koji obuhvata ove mogućnosti.

29. Da bi se ispunila očekivanja građana da Sudsko vijeće bude „depolitizovano“, CCJE dijeli mišljenje da učešće na izborima mora biti u skladu sa pravilima koje samo Sudsko vijeće postavlja kako bi se na najmanju moguću mjeru svelo dovođenje u opasnost povjerenja javnosti u sudski sistem.

30. CCJE ne bi imao ništa protiv da države razviju metode drugačije od direktnih izbora, kojima bi se garantovala najšira zastupljenost sudstva u Sudskom vijeću. Metod koji garantuje raznolikost i teritorijalnu zastupljenost mogao bi se usvojiti iz iskustva nekih zemalja u formiranju sudskih vijeća, tj. okupljanjem članova na osnovu jednog ili više teritorijalnih spiskova uključujući kvalifikovane kandidate koje je nominovao dovoljan broj njihovih kolega.

31. CCJE ne podržava sisteme koji uključuju političke organe vlasti kao što je parlament ili izvršna vlast u bilo kojoj fazi izbornog procesa. Svako miješanje sudske hijerarhije u taj proces se mora izbjeći. Svi oblici imenovanja od strane vlasti unutar ili izvan sudstva moraju biti isključeni.

### **III. C. 2. Izbor članova koji nisu sudije**

32. Članovi koji nisu sudije ne smiju biti imenovani od strane izvršnih vlasti. Iako svaka država treba uspostaviti balans između suprotstavljenih potreba, CCJE bi preporučila sistem u kome se članovi koji nisu sudije biraju od strane organa izvan politike. Ako su i u jednoj državi članovi koji nisu sudije izabrani od strane parlamenta oni ne smiju biti članovi parlamenta, i moraju biti izabrani od strane kvalifikovane većine i moraju imati značajnu podršku opozicije i njihovim izborom se, u ukupnom sastavu Sudskog vijeća, mora doprinijeti raznolikosti u zastupljenosti svih struktura društva.

### **III. C. 3. Izbor predsjedavajućeg**

33. Potrebno je da predsjedavajući Sudskog vijeća bude neka nepristrasna osoba, koja nije bliska s političkim strankama. Prema tome, u parlamentarnim sistemima u kojim predsjednik/šef države ima samo formalna ovlaštenja, nema prigovora na imenovanje šefa države za predsjedavajućeg Sudskog vijeća, dok u drugim sistemima predsjedavajućeg mora izabrati samo Vijeće i to mora biti sudija.

### **III.D. Broj članova i dužina mandata**

34. CCJE smatra da članovi Sudskog vijeća moraju oslikavati veličinu pravosudnog sistema, i shodno tome, i obim posla, koji treba obavljati. Iako



je pravo država da odluče da li će članovi Sudskog vijeća biti članovi s punim radnim vremenom ili s pola radnog vremena, CCJE ističe da puno radno vrijeme znači i efikasniji rad i bolju zaštitu nezavisnosti. Međutim, sudije koje sjede u Sudskom vijeću ne smiju predugo odsustvovati sa svog sudijskog posla, tako da kad god je moguće, mora se sačuvati kontakt sa sudskom praksom. Mandat kojim je obuhvaćeno ekskluzivno mjesto u Sudskom vijeću mora biti ograničen u broju i dužini trajanja<sup>11</sup>.

35. CCJE predlaže, da u cilju održavanja kontinuiteta aktivnosti Vijeća, članovi Sudskog vijeća ne smiju biti istovremeno zamijenjeni.

### **III. E. Status članova**

36. Članovima Sudskog vijeća (sudijama i onima koji to nisu) mora se garantovati nezavisnost i nepristrasnost. Nadoknada članovima Sudskog vijeća mora biti u skladu sa njihovim položajem i obimom posla u Vijeću.

## **IV. SREDSTVA (ZA FINANSIRANJE, OSOBLJE, TEHNIČKO STRUČNO ZNANJE I LEGITIMNE ODLUKE SUDSKOG VIJEĆA)**

### **IV. A. Budžet i osoblje**

37. CCJE naglašava važnost osiguravanja finansiranja Sudskog vijeća za njegovo pravilno funkcionisanje. Ono morati imati odgovarajuća sredstva za svoje nezavisno i autonomno djelovanje kao i ovlaštenja i kapacitet za vođenje pregovora i efikasno organizovanje vlastitog budžeta.

38. Sudsko vijeće mora imati vlastite prostorije, sekretarijat, kompjutere i slobodu samostalnog organizovanja, bez odgovornosti prema bilo kom političkom ili drugom autoritetu za svoje postupke. Ono mora imati slobodu organizovanja svojih zasjedanja i sastavljanja dnevnog reda svojih sastanaka, i imati pravo da direktno komunicira sa sudovima u cilju provođenja svojih funkcija. Sudsko vijeće mora imati osoblje shodno njegovim potrebama i svaki njegov član mora imati osoblje u skladu sa njegovim zadacima.

### **IV. B. Odluke Sudskog vijeća**

39. Neke odluke Sudskog vijeća vezane za upravljanje i administriranje sudskim sistemom, kao i odluke koje se tiču imenovanja, smjenjivanja, unapređenja, discipline i otpuštanja sudija (ukoliko ima ijedno od ovih ovlaštenja) moraju sadržati obrazloženje, obavezujuću snagu, uz mogućnost sudske revizije. I zaista, nezavisnost Sudskog vijeća ne znači da je ono iznad zakona i izuzeto od sudske revizije.

---

<sup>11</sup> Vidjeti, vezano za sudije uključene u aktivnosti obuke, Mišljenje CCJE, br. 4 (2003), paragraf 21.

#### **IV.C. Tehničko stručno znanje**

40. Sudsko vijeće može zatražiti stručno znanje drugih profesionalaca o konkretnom pitanju. Naravno, ti stručnjaci nisu članovi Vijeća i ne mogu biti dio procesa donošenja odluka.

#### **V. ŠIROKA OVLAŠTENJA U CILJU GARANTOVANJA NEZAVISNOSTI I EFIKASNOSTI PRAVOSUĐA**

41. Čitavo Sudsko vijeće mora imati široka ovlaštenja, koja su međusobno zavisna, kako bi moglo bolje štiti i podržavati sudsku nezavisnost i pravnu efikasnost.

42. CCJE preporučuje da Sudsko vijeće izvršava sljedeće zadatke na nezavisan način, po mogućnosti samo ili u saradnji sa drugim organima:

- izbor i imenovanje sudija (vidjeti tačku V.A);
- unapređenje sudija (vidjeti tačku V.A);
- ocjenjivanje sudija (vidjeti tačku V.B);
- disciplinska i etička pitanja (vidjeti tačku V.C);
- obuku sudija (vidjeti tačku V.D.);
- kontrolu i upravljanje zasebnim budžetom (vidjeti tačku V.E);
- administriranje i upravljanje sudovima (vidjeti tačku V.F);
- zaštita imidža sudija (vidjeti tačku V.G);
- davanje mišljenja drugim organima vlasti (vidjeti tačku V.H);
- saradnja sa drugim relevantnim organima na nacionalnom, evropskom i međunarodnom nivou (vidjeti tačku V.I).
- odgovornost prema javnosti: transparentnost, odgovornost, izještavanje (vidjeti tačku VI).

43. Mora se uzeti u obzir mogućnost suprotstavljenosti različitih funkcija Sudskog vijeća, kao naprimjer, imenovanja i obuke sudija, ili obuke i disciplinskih pitanja, ili obuke i ocjene rada sudija. Jedan od načina da se izbjegne ovaj konflikt je razdvajanje različitih zadataka između različitih odjeljenja Sudskog vijeća.<sup>12</sup>

44. CCJE naglašava da su različiti zadaci Sudskog vijeća usko povezani sa ustavnim ulogom Sudskog vijeća i da bi ti zadaci trebali biti unijeti u Ustav, osnovni zakon ili ustavni instrument. Da bi se osiguralo izvršavanje zadataka, problemi sa mogućim eksternim ili internim pritiscima (npr. pritisak zakonodavnih / izvršnih vlasti) ne smiju uticati na utvrđivanje tipa zadataka i načina njihovog izvršavanja.

<sup>12</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE, br. 4 (2003).

45. Takođe mora postojati uska veza između sastava i ovlaštenja Sudskog vijeća. Naime, sastav Sudskog vijeća mora proizilaziti iz njegovih zadataka. Određene funkcije Sudskog vijeća mogu zahtijevati članove iz pravne profesije, profesore prava ili čak predstavnike civilnog društva.

46. I između sudskih vijeća se mora praviti razlika, između onih koji vrše tradicionalne funkcije (kao npr. kod takozvanog modela „Jugoistočne Evrope“ sa ovlaštenjem za imenovanje sudija i evaluaciju suda) i vijeća koja obavljaju nove funkcije (kod takozvanog modela „Sjeverne Evrope“) sa ovlaštenjem da rukovodi i upravlja budžetom). CCJE podržava dodjelu i tradicionalnih i novih funkcija Vijeću.

47. Štaviše, kompetencije Sudskog vijeća mogu biti u vezi sa funkcijama drugih organa, kao što je Vijeće tužilaca ili, kao u nekim zamljama posebno vijeće za sudije upravnog suda. Jedna od drugačijih obaveza Sudskog vijeća je i da razvije odnose sa ovim različitim tijelima, kao i da proširi evropske i međunarodne kontakte/saradnju.

#### **V. A. Izbor, imenovanje i unapređenje sudija**

48. Za očuvanje nezavisnosti sudstva važno je da se imenovanje i unapređenje sudija vrši nezavisno i da to ne čine zakonodavne ili izvršne vlasti već, po mogućnosti, Sudsko vijeće<sup>13</sup>.

49. Iako je široko prihvaćena praksa da se sudije imenuju ili unapređuju zvaničnim aktom šefa države, ipak, s obzirom na važnost sudija u društvu i fundamentalnu prirodu njihove funkcije, šefovi država moraju uvažavati prijedlog Sudskog vijeća. Ovaj organ se ne može konsultovati o prijedlogu za imenovanje, unaprijed pripremljenom od strane izvršnih vlasti, pošto sama činjenica da prijedlog potiče od političkog organa može imati negativan uticaj na nezavisnost sudije, bez obzira na lične kvalitete predloženog kandidata.

50. Iako je sistem imenovanja i unapređenja bitan, on sam po sebi nije i dovoljan. Mora postojati potpuna transparentnost u uslovima izbora kandidata, tako da sudije i samo društvo mogu potvrditi da je kandidat imenovan isključivo na osnovu njegovih/njenih zasluga, kvalifikacija, sposobnosti, integriteta, osjećaja za nezavisnost, nepristrasnost i efikasnost. Prema tome, važno je da, u skladu sa iskustvima nekih zemalja, kriteriji imenovanja i izbora budu stavljeni na uvid javnosti od strane svakog Sudskog vijeća. Sudsko vijeće mora takođe da uvjeri, prilikom izvršavanja zadatka u vezi sa upravljanjem sudom i naročito, pružanjem obuka, da su procedure imenovanja i unapređenja sudija bazirane na zaslugama, otvorene većem broju kandidata, koji po raznolikosti odslikavaju cjelinu društva, što je više moguće.

<sup>13</sup> Vidjeti i Mišljenje CCJE br.1(2001).

51. Osim toga, kod najviših položaja, naročito sudije vrhovnog suda, opšti profili sa karakteristikama predmetnog položaja i potrebni kvaliteti koji se traže od kandidata moraju biti zvanično objavljeni od strane Sudskog vijeća u cilju transparentnosti i odgovornosti u pogledu izbora izvršenog od organa ovlaštenog da vrši imenovanje. Izbor mora biti zasnovan isključivo na bazi zasluga kandidata, a ne na subjektivnim razlozima, kao što su lični, politički ili zbog interesa nekog udruženja/sindikata.

## **V. B. Profesionalna ocjena sudija**

52. Pitanje profesionalne ocjene sudija je dvojako: s jedne strane se radi o ocjeni kvaliteta sudskog sistema, a s druge, ocjeni profesionalne sposobnosti sudija.

53. Pitanje ocjene kvaliteta sudskog sistema CCJE je dotakao u svom Mišljenju br. 6<sup>14</sup>. Što se tiče ovog Mišljenja, veoma je važno da u svakoj državi, Sudsko vijeće ima vitalnu ulogu u utvrđivanju kriterija i standarda kvaliteta sudijske službe s jedne strane, i s druge strane u primjeni i monitoringu kvalitativnih podataka koje dostavljaju različite jurisdikcije.

54. Kvalitet pravosuđa se naravno, može izmjeriti objektivnim podacima, kao što su uslovi pristupa pravdi i način na koji se građani primaju u sudovima, lakoća primjene raspoloživih procedura i vremenski okviri u kojim se predmeti rješavaju i donose presude. Međutim, to takođe podrazumijeva i subjektivniju ocjenu vrijednosti donesenih presuda i načina njihovog donošenja u očima javnosti. Takođe treba uzeti u obzir informaciju, koja je više političke prirode, kao što je dio državnog budžeta koji se alocira za pravosuđe i percepcija nezavisnosti sudstva od strane drugih vladinih organa. Sva ova razmišljanja opravdavaju aktivno učešće Sudskog vijeća u ocjeni kvaliteta pravde i primjeni tehnika kojima se osigurava efikasnost rada sudija.

55. Pitanje profesionalne ocjene sudija zavisi od toga da li je sudija primljen na početku karijere izabran od jednog broja drugih kandidata koji nemaju prethodno profesionalno iskustvo ili je nakon više godina provedenih u pravnoj službi, izabran od jednog broja najiskusnijih i zaslužnih stručnjaka. U prvom slučaju, profesionalne kvalitete kandidata trebaju biti ocijenjeni da bi se utvrdile njene/njegove neiskazane sposobnosti, dok se u drugom slučaju uzima u obzir priroda uloge sudije i stalna procjena pravne prakse i stručnosti, koju ona zahtijeva.

56. Važno je napomenuti da se ocjena ne smije sastojati samo od provjere pravne stručnosti i opštih profesionalnih sposobnosti sudija, već i od otkrivanja

---

<sup>14</sup> Mišljenje CCJE, br. 6(2004) pokazuje da ovo pitanje ne treba miješati sa poštivanjem profesionalnih sposobnosti sudija i treba uzeti u obzir specifičnu prirodu sudske aktivnosti da bi se izbjeglo njeno poistovjećivanje sa običnim javnim servisom.

i ličnih kvaliteta i komunikacionih sposobnosti. Ako praksa sudskih funkcija pretpostavlja posjedovanje velikih tehničkih i ličnih kvaliteta, bilo bi poželjno da se na evropskom nivou dođe do zajedničkog stava po pitanju njihovog utvrđivanja. U tom smislu, Sudsko vijeće treba imati fundamentalnu ulogu u utvrđivanju opštih kriterija ocjenjivanja. Međutim, Sudsko vijeće ne smije biti zamjena za relevantno sudsko tijelo kome je povjerena uloga pojedinačne ocjene sudija.

## V. C. Etika i disciplina sudija

### V. C. 1. Etika

57. CCJE je, baveći se pitanjima etike i discipline u svom Mišljenju br. 3(2002), istakao potrebu pravljenja razlike između ove dvije stvari.

58. Razlika između discipline i profesionalne etike dovodi do potrebe dostavljanja sudijama liste principa profesionalne etike, koja se treba smatrati radnim sredstvom za obuku sudija i za svakodnevni rad. Publikovanje pravne prakse o stvarima koje se tiču discipline od strane disciplinske komisije označava veliki napredak u informisanju sudija; time im se omogućava uključivanje u diskusiju o njihovim praksama, kreiranje “*think tank*” (grupe intelektualaca) za ovu vrstu rasprava. Međutim, ovo nije samo po sebi dovoljno: odluke disciplinske komisije ne pokrivaju sva pravila koja važe u oblasti profesionalne etike, niti predstavljaju vodič do dobre prakse koji je potreban sudijama.

59. Zbirka principa u oblasti profesionalne etike treba sadržavati sintezu ovih dobrih praksi, sa primjerima i komentarima; ovo ne treba dovesti do zakona čija se rigidna i nepotrebno iscrpljujuća priroda stalno kritikuje. Ovaj vodič za dobru praksu trebaju pripremiti same sudije, jer bi inače bilo neprikladno da na treća lica, a naročito na druge organi vlasti, sudijama nameću određene principe.

60. S obzirom na razliku između profesionalne etike i discipline, koju je CCJE podvukao, pripremu ove zbirke principa treba uraditi zaseban organ od onog koji je odgovoran za disciplinu sudija. Kompetentan organ, odgovoran za sudijsku etiku se može odrediti na nekoliko načina:

- (i) povjeravanjem ovih aktivnosti Sudskom vijeću, ako ovo Vijeće nema disciplinsku funkciju ili ako u okviru Vijeća postoji poseban organ sa posebnim sastavom, koji se bavi disciplinskim stvarima (vidjeti paragraf 64 u daljem tekstu);
- (ii) ili formiranjem etičkog komiteta, uz Sudsko vijeće, čija bi jedina funkcija bila priprema pravila profesionalne etike i praćenje njihove primjene. Problemi sa ovim rješenjem mogu nastati iz kriterija za izbor članova komiteta i rizika od konflikta ili neslaganja između ovog komiteta i Sudskog vijeća. Organ zadužen za etička pitanja bi, shodno Mišljenju CCJE br.3, mogao davati savjete sudijama u vezi sa profesionalnom etikom sa kojom će se vjerovatno susretati u toku svoje karijere.

61. Osim toga, CCJE smatra da je uključivanje osoba izvan sudstva (pravnik, akademika, predstavnika društva i drugih vladinih organa) u proces ustanovljavanja etičkih principa opravdano kako bi se spriječila moguća percepcija ličnih interesa i samozaštite, ali tako da sudije ipak ne budu lišene ovlaštenja da definišu sopstvenu etiku.

### V. C. 2. Disciplina

62. Pitanje odgovornosti sudija je razmotreno u Mišljenju CCJE br. 3(2002). Najnovija iskustva nekih država pokazuju da je potrebno da se sudije zaštite od izazova da svoje odgovornosti prošire na čisto pravne stvari. Uloga Sudskog vijeća je da pokaže da sudije ne mogu imati iste odgovornosti kao i pripadnici neke druge profesije: oni vrše javnu funkciju i ne mogu odbiti da presuđuju u sporu. Štaviše, ako sudija podliježe zakonskim i disciplinskim sankcijama zbog njene/njegove presude, ne može se održati balans između sudijske nezavisnosti i demokratskih ovlaštenja. Sudsko vijeće, prema tome, mora nedvosmisleno osuditi političke projekte osmišljene da ograniče sudijama slobodu donošenja odluka. Ovim se ne umanjuje obaveza sudija da poštuju zakon.

63. Sudija koji zanemaruje svoje predmete usljed nemara ili očigledne nekompetentnosti za njihova rješavanja, mora biti podvrgnut disciplinskim sankcijama. Čak i u takvim slučajevima, kao što je navedeno u Mišljenju CCJE br. 3(2002), važno je da sudije u toku disciplinskog postupka uživaju zaštitu principa nezavisnosti pravosuđa i postupak mora biti proveden pred organom nezavisnim od političkog uticaja i na bazi jasno definisanih disciplinskih prekršaja: šef države, ministar pravde ili neki drugi predstavnik političke vlasti ne mogu biti članovi disciplinske komisije.

64. Sudsko vijeće je zaduženo za etička pitanja; ono može razmatrati žalbe korisnika sudskih usluga. Da bi se izbjegao konflikt interesa, disciplinski postupak u prvoj instanci, kad ne spada pod nadležnost disciplinskog suda, mora se voditi od strane disciplinske komisije sastavljene od značajnog broja sudija<sup>15</sup> koje su izabrale njihove kolege, a koji nisu članovi Sudskog vijeća, uz mogućnost žalbe višem sudu.

### V.D. Obuka sudija<sup>16</sup>

65. Organizovanje i nadgledanje obuke sudija u svakoj državi mora biti u nadležnosti, ne ministarstva pravde ili nekog drugog autoriteta odgovornog zakonodavnim ili izvršnim vlastima, već samog pravosuđa ili po mogućnosti

<sup>15</sup> Vidjeti paragraf 71 Mišljenja CCJE br. 3 (2003).

<sup>16</sup> Značaj obuke za održavanje i razvoj profesionalne stručnosti sudija naglašen je u različitim dokumentima Ujedinjenih nacija i Vijeća Evrope. Vidjeti Mišljenje CCJE br. 4 (2003) i izvještaj Lisabonske mreže o doprinosu organa za obuku sudija konkretnoj implementaciji Mišljenja CCJE br. 4(2003) od 11. oktobra 2006. godine



Sudskog vijeća; udruženja sudija mogu, takođe, igrati važnu ulogu u tom smislu. Štaviše, koncept programa obuke i njihove implementacije treba biti povjeren posebnom autonomnom organu (npr. akademiji za edukaciju), koji bi imao vlastiti budžet i koji bi radio uz konsultacije sa sudijama. U slučaju postojanja akademije za obuke, mora se insistirati na jasnoj razdvojenosti funkcija između Sudskog vijeća i takve akademije.

66. CCJE je mišljenja da, ako je Sudsko vijeće nadležno za organizovanje obuka i imanovanje i unapređenje, trebaju postojati jasne granice između ove dvije službe i moraju se izbjegavati veze sa ministarstvom pravde (postavljanje edukatora, budžetska izdvajanja itd.), ili sa ministarstvom obrazovanja (akreditacije, priznavanje diploma itd.).

67. Sudsko vijeće treba saradivati sa centrima za edukaciju u toku inicijalne obuke i obuke na radnom mjestu u cilju osiguravanja efikasne i visokokvalitetne obuke i da bi se garantovao izbor sudija na bazi objektivnih i mjerljivih kriterija, sistem zasnovan na vrijednosti i odgovarajuća obuka.

#### **V. D. 1. Inicijalna obuka**

68. Da bi se kandidatima za sudije osigurala kvalitetna obuka, CCJE predlaže da Sudsko vijeće direktno učestvuje, ili na drugi način saraduje sa centrima za edukaciju, u osmišljavanju programa za inicijalnu obuku, u toku kojih će kandidati ne samo steći nova i produbiti postojeća znanja u nacionalnom i međunarodnom materijalnom i procesnom pravu i praksi, već i razviti komplementarne vještine, npr. steći znanja iz oblasti stranih jezika, etike, alternativnih načina rješavanja sporova, kako bi javnosti služile sudije sposobne da na ispravan način primjenjuju zakon uz kritičko i nezavisno razmišljanje, društveno osjećanje i nepristrasnost.

69. Pored toga, Sudsko vijeće treba osigurati eksternu evaluaciju inicijalne obuke, u smislu da praćenjem profesionalnog razvoja i uspjeha sudija u svakodnevnom radu u prvim godinama nakon postavljenja, vrši procjenu efikasnosti inicijalne obuke kako bi moglo davati prijedloge za njena unapređenja.

#### **V. D. 2. Stalna edukacija**

70. Sudsko vijeće treba podsticati učešće sudija u svim obukama, kao značajan dio njihovog profesionalnog angažmana. Pravna i etička dužnost i pravo sudija je da rade na svom profesionalnom usavršavanju putem učešća u stalnim obukama koje bi bile shvaćene kao doživotni proces učenja. Sudije prilikom obavljanja svojih dužnosti, moraju naročito pratiti promjene u nacionalnom i međunarodnom pravosuđu i praksi<sup>17</sup>, biti u kontaktu sa društvenim trendovima

<sup>17</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE br. 9 (2006).

---

i biti upoznati sa alternativnim metodama rješavanja sporova. CCJE predlaže da Sudsko vijeće uzima u obzir učešće sudija u programima obuke prilikom razmatranja njihovog unapređenja.

71. Izvještaji i statistike za evaluaciju rada sudija i sudova, koje svake godine priprema Sudsko vijeće, moraju sadržavati podatke o kritičkim pitanjima na koje se obuka mora fokusirati<sup>18</sup>, kao što je upravljanje predmetom, upravljanje vremenom, raspoređivanje budžeta, unapređenje radnih tehnika, vještine u odnosima sa javnošću, komunikacione tehnike, proučavanje zakona itd.

72. Šire gledano, Sudsko vijeće se mora konsultovati u procesu izbora tema koje će biti uključene u godišnje programe obuke; Sudsko vijeće takođe mora nadgledati način na koji se programi provode i procjenjuje njihove efekte na kvalitet rada sudija.

#### **V. E. Budžet i sudstvo**

73. Iako se finansiranje sudova vrši iz državnog budžeta, ono ne smije biti zavisno od političkih fluktuacija. Odluke o izdvajanju sredstava za sudove se moraju donositi uz strogo poštivanje nezavisnosti sudstva. Usvajanje budžeta za sudstvo u parlamentu mora proći kroz proceduru u kojoj se uzima u obzir i mišljenje sudija<sup>19</sup>. Ako Sudsko vijeće nema ulogu u upravljanju sudovima, ono barem treba biti u poziciji da daje mišljenja u vezi sa dodjelom minimalnog budžeta koji je neophodan za rad suda i dati obrazloženje njegovih potreba radi opravdanja iznosa.

74. CCJE smatra da sudovi mogu biti jedino nezavisni u pravom smislu ako im se dodijeli zaseban budžet, kojim upravlja organ nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti, bilo da se radi o Sudskom vijeću ili nekoj nezavisnoj instituciji.

75. Iako neke države zastupaju mišljenje da ministarstvo pravde treba imati bolju poziciju u pregovorima oko sudskog budžeta u odnosu na druge organe vlasti, a naročito ministarstva finansija, CCJE smatra da sistem u kojem Sudsko vijeće ima šira ovlaštenja u pogledu finansija mora biti ozbiljno razmotren od strane država u kojima to nije slučaj. Mora se naglasiti da šira finansijska ovlaštenja Sudskog vijeća znače njegovu odgovornost ne samo pred izvršnom i zakonodavnom vlasti već i pred sudovima i javnošću.

---

<sup>18</sup> Naročito problem sa dužinom postupka u nekim sporovima, najčešćim kršenjima ljudskih prava, kašnjenjem u rješavanju sudskih predmeta, kršenjem zakona, što najčešće vodi poništenju i izmjeni sudskih presuda, promjenama zakona, rupama u zakonu, koje dovode do različitih tumačenja zakona, potrebama usaglašavanja usporednog zakona, disciplinskim procesima i njihovim rezultatima.

<sup>19</sup> Vidjeti i Mišljenje CCJE br. 2 (2001).

## V. F. Rukovođenje i upravljanjem sudom

76. Utvrđivanje uslova za dodjelu budžeta različitim sudovima i odluka o organu koji će ispitivati i izvještavati o efikasnosti sudova je osjetljivo pitanje. CCJE smatra da Sudsko vijeće mora imati ovlaštenje za to.

77. Sudsko vijeće ne treba imati ovlaštenja u pogledu upravljanja efikasnošću rada pojedinih sudija.

78. CCJE smatra da Sudsko vijeće može dati pozitivan doprinos unapređenju kvaliteta pravosuđa. Osim razvoja politike u tom smislu, odgovarajuća sredstva će pomoći sudovima da izvršavaju svoje obaveze. U nekim državama je uveden sistem za mjerenje kvaliteta sudova; važno je proučiti rezultate takve prakse. Za uvođenja politike mjerenja kvaliteta, važno je da Sudsko vijeće dobije od sudova relevantne informacije i statističke podatke.

79. Sudsko vijeće mora vršiti nadzor nad organizacijom inspeksijske službe kako bi inspekcija bila kompatibilna sa nezavisnošću sudstva. Ovo je naročito važno kad su inspeksijske službe dio izvršne vlasti.

## V.G. Zaštita imidža suda

80. U svom Mišljenju br.7(2005), CCJE je predložio uvođenje programa, koji bi bili opšteprihvaćeni u evropskim pravosudnim sistemima i državama, u cilju ne samo pružanja opštih informacija javnosti iz oblasti pravosuđa, već i zbog doprinosa kreiranju ispravne percepcije uloge sudije u društvu. CCJE je smatrao da sudovi sami moraju biti prepoznati kao prava institucija za organizovanje programa, čiji je cilj bolje razumijevanje i veće povjerenje društva u sudski sistem. Istovremeno, Sudskom vijeću treba dodijeliti i ulogu koordinatora različitih lokalnih inicijativa i promocije “programa za informisanje javnosti” širom zemlje, jer bi na taj način Vijeće, uz pomoć profesionalaca, moglo pružati sofisticiranije informacije.

81. U svom Mišljenju br. 7(2005), CCJE je istakao ulogu nezavisnog organa, koji bi se mogao prepoznati u Sudskom vijeću ili u jednom od njegovih komiteta, u rješavanju problema izazvanih izvještavanjem medija o sudskim predmetima ili poteškoća novinara u obavljanju svoga posla, u čemu, ako je potrebno, mogu učestvovati profesionalni mediji.

82. I konačno, u svom prethodno spomenutom Mišljenju, baveći se pitanjem sudija i sudova osporenih ili napadnutih od strane medija ili političkih ili društvenih aktera putem medija, CCJE je smatrao da dok se sudije i sudovi moraju suzdržati od reakcije putem istih kanala, Sudsko vijeće ili sudski organ mora biti spreman da odmah i efikasno odgovori na takve izazove ili napade u odgovarajućim slučajevima.

83. Sudsko vijeće treba imati ovlaštenje ne samo da svoja mišljenja javno iznosi, već takođe i da preuzme sve neophodne korake da pred javnošću, političkim organima vlasti i, kad je to moguće, pred sudovima brani ugled sudske institucije i/ili svojih članova.

84. Sudsko vijeće može takođe biti pravi organ koji bi imao značajniju ulogu u oblasti promocije i zaštite ugleda sudstva, pošto vršenje takve funkcije često zahtijeva uspostavljanje balansa između suprotstavljenih sloboda pojedinaca, društva i političkih aktera i medija, s jedne strane, i javnog interesa u jednom nezavisnom i efikasnom sudskom sistemu, s druge strane.

85. U okviru ovoga, Sudsko vijeće bi se moglo baviti i žalbama korisnika sudskih usluga (Vidjeti paragraf 64 iznad).

86. CCJE predlaže da Sudsko vijeće vrši tu funkciju uz potrebnu profesionalnu pomoć, pošto službenici Vijeća koji se bave ovom oblašću ne trebaju biti ograničeni samo na pravnike, već to mogu biti i novinari, naučni radnici i statističari itd.

#### **V.H. Mogućnost davanja mišljenja drugim organima državne vlasti**

87. Za sve nacрте tekstova koji se odnose na status sudija, provođenje pravde, procesnog zakona i sve nacрте zakona koji mogu imati uticaj na pravosuđe, npr. njegovu nezavisnost, slabije garantovan pristup građana sudovima, treba tražiti mišljenje Sudskog vijeća prije usvajanja u parlamentu. Konsultativna funkcija treba biti prepoznata od strane svih država i potvrđena od strane Vijeća Evrope kao preporuka.

#### **V.I. Saradnja s drugim organima na nacionalnom, evropskom i međunarodnom nivou**

88. CCJE zapaža da su u nekim državama odgovornosti Sudskog vijeća podijeljene između nekoliko institucija. Dijapazon nacionalnih aranžmana koji je rezultat toga se dodatno komplikuje činjenicom da u nekim oblastima (npr. obuka) jedna institucija može biti kompetentna, dok se u drugim te kompetencije dijele. Nije na CCJE da u ovoj fazi zastupa jednu optimalnu šemu u odnosima između posebnih institucija. Uz svijest o važnosti nacionalnih pravnih tradicija u pogledu načina na koji su se takve institucije razvile, CCJE smatra da je ipak potrebno preporučiti kreiranje okvira saradnje pod vodstvom Sudskog vijeća, tako da se zadaci neometano izvršavaju i kad nekoliko institucija dijeli zadatke Vijeća. Ovaj proces će vjerovatno podstaći evoluciju u smislu progresivne unifikacije institucija (npr. u oblasti obuke). Ovo se tiče i saradnje sa vijećima upravnih sudova. Saradnja sa vijećima tužilaca, ako ona postoje kao zasebni organi, može takođe biti korisna.

89. CCJE takođe naglašava važnost saradnje na evropskom i međunarodnom nivou između sudskih vijeća u svim oblastima u kojima su vijeća aktivna na nacionalnom nivou.

90. CCJE smatra da rad evropske mreže sudskih vijeća (koja uspostavlja saradnju između vijeća i pravosuđa) i aktivnosti Lisabonske mreže i Evropske mreže centara za obuku sudija (koje se bave obukom sudija) zaslužuju priznanje i podršku. Ove mreže su za CCJE bile korisni sagovornici.

## **VI. SUDSKO VIJEĆE U SLUŽBI ODGOVORNOSTI I TRANSPARENTNOSTI SUDSTVA**

91. S obzirom na mogućnost uključenosti Sudskog vijeća u upravljanje sudstvom, mora biti zagarantovana transparentnost svih aktivnosti koje Vijeće preduzima. Transparentnost je bitan faktor za povjerenje građana u funkcionisanje sudskog sistema i predstavlja garant protiv opasnosti od političkog uticaja ili percepcije rukovođenja vlastitim interesom i vlastitom zaštitom i sklonosti favorizaciji.

92. Sve odluke Sudskog vijeća u vezi sa imenovanjem, unapređenjem, evaluacijom, disciplinom i drugim odlukama koje se tiču karijere sudija moraju biti obrazložene (vidjeti paragraf 39 iznad)

93. Kao što je već rečeno, transparentnost imenovanja i unapređenja sudija će biti osigurana javnim objavljivanjem kriterija za imenovanje i opisa radnih mjesta. Svaka zainteresovana strana će moći imati uvid u napravljeni izbor i provjeriti da li je Sudsko vijeće primijenilo pravila i kriterije zasnovane na vrijednostima prilikom imenovanja i unapređenja.

94. Kad Sudsko vijeće ima ograničenja u raspoređivanju budžeta, jedino je logično da u tom smislu bude odgovorno parlamentarnoj skupštini koja je taj budžet usvojila. Dio budžeta koji je namijenjen sudskom sistemu treba kontrolisati revizorska kancelarija, tamo gdje ona postoji, nadležna za praćenje trošenja javnih sredstava.

95. Kad Sudsko vijeće ima ovlaštenja da vodi disciplinski postupak, sudije koje su predmet disciplinskog postupka moraju biti u potpunosti informisane o osnovama sudske presude, kako bi mogli procijeniti da li će podnijeti žalbu protiv te odluke (vidjeti paragraf 39 iznad). Osim toga Sudsko vijeće može odlučiti da javno objavi donesene odluke, formalne i konačne, kako bi informisao ne samo cijelo sudstvo već i javnost o načinu na koji je postupak vođen i pokazao da sudstvo ne namjerava da prikrije neprimjerene postupke svojih članova.

96. Sudsko vijeće treba periodično objavljivati izvještaje o svojim aktivnostima da bi s jedne strane, opisalo šta je Sudsko vijeće uradilo i sa kakvim se teškoćama suočava, a s druge, da bi predložilo mjere za bolje funkcionisanje sudskog

sistema u interesu javnosti. Objavljivanje ovog izvještaja može biti praćeno i konferencijom za štampu, sastancima sa sudijama i portparolima sudskih institucija, kako bi se unaprijedilo širenje informacija i međusobna saradnja sudskih institucija.

## **KRATAK PREGLED PREPORUKA I ZAKLJUČAKA**

*U svom Mišljenju br. 10(2007) "Sudsko vijeće na usluzi društvu", CCJE predlaže sljedeće:*

### **A. Generalno gledano:**

- a) važno je osnovati poseban organ kao što je Sudsko vijeće, koji ima ovlaštenje da zaštiti nezavisnost sudija, kao bitan element pravne države, poštujući time princip podjele nadležnosti;
- b) Sudsko vijeće treba zaštititi nezavisnost i sudskog sistema i pojedinačnih sudija i u isto vrijeme garantovati efikasnost i kvalitet sudstva, kao što je opisano u članu 6. EKLJP, u cilju jačanja povjerenja javnosti u sudski sistem;
- c) Sudsko vijeće treba biti zaštićeno od rizika ograničavanja njegove autonomije u korist zakonodavnih i izvršnih vlasti, njegovim unošenjem u tekst ustava ili njegov ekvivalent.

### **B. O sastavu Sudskog vijeća:**

- a) da bi se izbjegla percepcija rukovođenja vlastitim interesom i vlastitom zaštitom i sklonosti favorizaciji i da bi se osigurala zastupljenost različitih gledišta u društvu, Sudsko vijeće mora imati mješovit sastav uz značajnu većinu koju čine sudije, čak i kada neki specifični zadaci moraju biti sačuvani isključivo za sudije. Sudsko vijeće može takođe biti sastavljeno samo od sudija;
- b) potencijalni članovi, bilo sudije ili ne, moraju biti imenovani na osnovu svojih kvalifikacija, iskustva, razumijevanja sudijskog načina života i kulture nezavisnosti. Takođe, oni ne mogu biti aktivni političari ili članovi izvršne ili zakonodavne vlasti;
- c) članove iz redova sudija trebaju birati njihove kolege, bez miješanja političkih organa vlasti ili pravosudne hijerarhije, metodom koja garantuje najširu zastupljenost cjelokupnog sudstva; ako se selekcija vrši putem direktnih izbora, Sudsko vijeće treba ustanoviti pravila kojima će se na najmanju moguću mjeru svesti ugrožavanje povjerenja javnosti u sudski sistem;
- d) imenovanje članova koji nisu sudije, sa ili bez iskustva u pravnim poslovima, treba prepustiti ljudima izvan politike; ako ih ipak izabere parlament, oni ne smiju biti članovi parlamenta, moraju biti izabrani



od strane kvalifikovane većine uz značajnu podršku opozicije i to trebaju biti lica koja, u ukupnom sastavu Sudskog vijeća doprinose širokoj zastupljenosti društva.

**C. O funkcionisanju Sudskog vijeća:**

- a) mandat članova može obuhvatati puno radno vrijeme, ali mora postojati ograničenje broja i trajanja mandata, da bi se sačuvao kontakt sa praktičnim radom u sudu; članovima (sudijama i onima koji to nisu) treba pružiti garancije za njihovu nezavisnost i nepristrasnost;
- b) Sudsko vijeće treba upravljati vlastitim budžetom i imati sredstva dovoljna za optimalno i nezavisno funkcionisanje;
- c) neke odluke Sudskog vijeća moraju biti obrazložene i imati obavezujuću snagu, ostavljajući pritom mogućnost žalbe na njih;
- d) kao bitan element povjerenja javnosti u sudski sistem, Sudsko vijeće treba djelovati po principima transparentnosti i odgovornosti, pogotovo putem periodičnih izvještaja u kojima se predlažu sve mjere koje treba preduzeti u cilju boljeg funkcionisanja sudskog sistema.

**D. O ovlaštenjima Sudskog vijeća:**

- a) Sudsko vijeće treba imati široki raspon zadataka na zaštiti i promociji sudske nezavisnosti i efikasnosti; ono takođe treba osigurati da ne dođe do konflikta interesa u Sudskom vijeću u toku izvršavanja različitih zadataka;
- b) Sudsko vijeće treba, po mogućnosti, biti zaduženo za izbor, imenovanje i unapređenje sudija; ovaj zadatak treba izvršavati na apsolutno nezavisan način, bez uticaja zakonodavne i izvršne vlasti, kao i uz apsolutnu transparentnost kriterija za izbor sudija;
- c) Sudsko vijeće mora biti aktivno uključeno u procjenu kvaliteta sudija i u implementaciju tehnika kojima se osigurava efikasan rad sudija, ali se ne smije miješati u posao relevantnog sudskog organa, zaduženog za ocjenjivanje sudija pojedinačno;
- d) Sudsko vijeće može biti zaduženo i za rješavanje etičkih pitanja; staviše, ono se može baviti i žalbama korisnika usluga sudova;
- e) Sudsko vijeće može biti zaduženo i za organizovanje i nadzor obuka, ali koncept i implementacija programa obuka ostaje odgovornost centara za edukaciju, s kojima ono treba sarađivati, kako bi se garantovao kvalitet inicijalne obuke i obuke na radnom mjestu;
- f) Sudsko vijeće može imati šira finansijska ovlaštenja u pregovorima oko budžeta i u upravljanju budžetom dodijeljenim pravosuđu, kao i ovlaštenja u vezi sa upravljanjem različitim sudovima u cilju ostvarivanja boljeg kvaliteta sudstva;

- g) Sudsko vijeće takođe može biti i odgovarajuća institucija koja bi igrala značajnu ulogu u promociji i zaštiti imidža sudstva;
- h) prije skupštinske rasprave, Sudsko vijeće treba konsultovati o svim nacrtima zakona koji mogu imati uticaj na sudstvo, npr. na nezavisnost sudstva, čime se može oslabiti garancija data građanima u pogledu pristupačnosti pravde;
- i) treba podsticati saradnju sa različitim sudskim vijećima na evropskom i međunarodnom nivou.

## KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

**Mišljenje  
CCJE  
br. 11 (2008)**

### KVALITET SUDSKIH ODLUKA

*U cilju lakšeg objavljivanja ovog Mišljenja,  
države članice trebaju osigurati, gdje je to moguće,  
njegov prevod na svoje jezike*

#### UVOD

1. Kvalitet pravosuđa je pitanje od stalnog i dugoročnog značaja za Vijeće Evrope, što naročito potvrđuju konvencije, rezolucije i preporuke usvojene pod okriljem Vijeća o načinima za olakšavanje pristupa pravosuđu, poboljšanje i pojednostavljenje postupaka, smanjenje obima rada sudova i usmjeravanje rada sudija na isključivo sudijske aktivnosti<sup>1</sup>.
2. U ovom kontekstu i u skladu sa svojim djelokrugom rada, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) je odlučilo da Mišljenje br. 11 posveti kvalitetu sudskih odluka, kao glavnoj komponenti kvaliteta pravosuđa.
3. Jasna argumentacija i analiza su osnovne karakteristike sudskih odluka i važan aspekt prava na pravično suđenje. Član 6. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu EKLP), na primjer, zahtijeva od država da ustanove nezavisne i nepristrasne sudove i promovišu uvođenje

---

<sup>1</sup> Svi tekstovi koji se bave ovim pitanjima manifestuju duh u kome je Vijeće Evrope odgovorilo na potrebu za kvalitetom pravosuđa: „po mišljenju Vijeća Evrope, kvalitativni pristup se ne može odnositi na pojedinačne odluke, već, kao dio jednog sveobuhvatnog pristupa, zavisi od kvaliteta pravosudnog sistema, koji uključuje sudije, advokate odbrane i službenike suda, kao i od kvaliteta procesa koji prethodi donošenju odluka. Vijeće Evrope, stoga, preporučuje da naponi u pravcu poboljšanja situacije budu fokusirani na svako od ovih pitanja“ (nezvanični prevod), (Jean-Paul JEAN, „*La qualité des décisions de justice au sens du Conseil de l'Europe*“, Konferencija o „Kvalitetu sudskih odluka“ organizovana 8. i 9. marta 2007. godine od strane Fakulteta za pravo i društvene nauke, Univerziteta Poitiers – vidjeti „Studije CEPEJ“ br.4).

---

efikasnih procedura. Ispunjavanje ove obaveze dobija svoj pravi smisao onda kada su sudije, kao rezultat toga, osposobljene da sude na pravičan i ispravan način, u odnosu na svoje zaključke bilo pravne ili faktičke prirode, u najboljem interesu građana. Kvalitetna sudska odluka je ona kojom se postiže ispravan rezultat – u mjeri u kojoj to dozvoljava materijal dostupan sudiji – i to na pravičan, brz, jasan i **konačan** način.

4. Imajući ovo u vidu, CCJE je već naglasilo da sudska nezavisnost treba smatrati građanskim pravom; u svom Mišljenju br. 1 (2001) ono navodi da nezavisnost pravosuđa nije „prerogativ ili privilegija u vlastitom interesu sudija, već u interesu vladavine prava i onih koji traže ili očekuju pravdu“. CCJE, u svojim mišljenjima nakon 2001. godine, iznosi niz prijedloga o tome kako svaki sistem ne samo da može garantovati korisnicima sudskih usluga pravo pristupa sudovima, već i osigurati, kroz kvalitet donesenih odluka, da oni imaju povjerenje u ishod sudskog procesa<sup>2</sup>.

5. Cilj ovog mišljenja nije da dovede u pitanje osnovni princip da ocjena unutrašnjeg kvaliteta svake sudske odluke treba biti izvršena jedino putem ostvarivanja zakonski ustanovljenih prava na rekurs. Ovaj princip je jedna od glavnih posljedica ustavne garancije nezavisnosti sudija, što se smatra jednom od najvažnijih osobina vladavine prava u demokratskim društvima.

6. CCJE smatra da su sudije, čiji je zadatak da donose kvalitetne odluke, u naročito dobroj poziciji da pokrenu raspravu o kvalitetu sudskih odluka i odrede činioce tog kvaliteta i uslove za njegovu procjenu.

7. Sudska odluka mora ispuniti niz uslova u odnosu na koje je moguće identifikovati nekoliko zajedničkih principa, bez obzira na specifične osobine svakog pojedinačnog pravosudnog sistema i sudske prakse različitih zemalja. Polazno stanovište je da svrha sudske odluke nije samo da razriješi predmetni spor pružajući stranama pravnu sigurnost, već često i da ustanovi sudska praksu koja može spriječiti pojavu drugih sporova i osigurati društveni sklad.

8. Izvještaj gospođe Marie Giuliane CIVININI, zasnovan na odgovorima članova CCJE na upitnik<sup>3</sup>, pokazuje da u različitim zemljama postoji veoma širok spektar pristupa ocjeni i unapređenju kvaliteta sudskih odluka. Izvještaj takođe naglašava da iako načini ocjene kvaliteta zavise od tradicija pojedinih pravnih sistema, sve zemlje su ipak na sličan način posvećene kontinuiranom poboljšanju uslova pod kojima sudije trebaju donositi svoje odluke.

---

<sup>2</sup> Vidjeti takođe zaključke Konferencije o kvalitetu sudskih odluka organizovane u Vrhovnom sudu Estonije u Tartuu (18. juna 2008. godine) uz učešće estonske pravosudne zajednice i Radne grupe CCJE.

<sup>3</sup> Vidjeti upitnik o kvalitetu sudskih odluka i odgovore na internetskoj stranici CCJE: [www.coe.int/cje](http://www.coe.int/cje).

9. U ovom Mišljenju termin „sudska odluka“ koristi se u značenju odluke o određenom predmetu ili pitanju koju donosi nezavisan i nepristrasan sud u smislu člana 6. EKLJP i koja uključuje sljedeće:

- odluke donesene u građanskim, društvenim, krivičnim i u većini administrativnih stvari;
- odluke donesene u prvom stepenu, po žalbi ili od strane vrhovnih sudova, kao i od strane ustavnih sudova;
- privremene odluke;
- konačne odluke;
- odluke u formi presuda ili rješenja donijetih od strane suda koji zasijeda u vijeću ili pojedinačnog sudije;
- odluke donesene sa ili bez mogućnosti davanja mišljenja manjine;
- odluke donesene od strane profesionalnih ili neprofesionalnih sudija ili od strane sudova koji sačinjavaju obje vrste sudija (échevinage).

## **ODJELJAK I. FAKTORI KVALITETA SUDSKIH ODLUKA**

### **A. Vanjsko okruženje: zakonodavstvo i ekonomski i društveni kontekst**

10. Kvalitet sudske odluke zavisi ne samo od predmetnog sudije kao pojedinca, već i od niza promjenjivih veličina koje se nalaze izvan procesa donošenja odluke, poput kvaliteta zakonodavstva, adekvatnosti sredstava osiguranih pravosudnom sistemom i kvaliteta pravne obuke.

#### **1. Zakonodavstvo**

11. Sudske odluke su prvenstveno zasnovane na zakonima koje donosi zakonodavna vlast ili, u sistemima precedentnog prava, na zakonima i principima ustanovljenim sudskim precedentima. Ovi izvori prava ne samo da odlučuju koja prava korisnici sistema pravosuđa imaju i kakvo ponašanje je kažnjivo po krivičnom zakonu, već i definišu proceduralni okvir za donošenje sudskih presuda. Stoga odluke koje donese zakonodavna vlast utiču na vrstu i obim predmeta koji se javljaju pred sudovima, kao i na načine njihovog procesuiranja. Na kvalitet sudskih presuda mogu uticati pretjerano česte promjene u zakonodavstvu, neadekvatna izrada zakona ili nejasnoće u pogledu sadržaja zakona, kao i nedostaci u procesnom okviru.

12. Zato CCJE smatra poželjnim da nacionalni parlamenti vrše procjene i prate uticaj važeće zakonske regulative i prijedloga zakona na pravosudni sistem i da uvedu odgovarajuće prelazne i procesne odredbe koje će sudijama omogućiti da ih primjenjuju kroz kvalitetne sudske presude. Zakonodavac treba osigurati da zakonska regulativa bude jasna i jednostavna za primjenu, kao i

da bude u saglasnosti sa EKLJP. U cilju lakše interpretacije, radovi na pripremi zakonodavstva trebaju biti lako dostupni i napisani jasnim jezikom. Bilo koji nacrt zakona koji se tiče pravosuđa ili procesnog prava treba biti predmet mišljenja Sudskog vijeća ili ekvivalentnog tijela prije nego što bude razmatran u parlamentu.

13. U cilju donošenja kvalitetnih odluka na način koji odgovara interesima koji su dovedeni u pitanje, sudije trebaju funkcionisati unutar zakonodavnog i procesnog okvira koji im dozvoljava da slobodno odlučuju i efikasno raspoložu (naprimjer) vremenom potrebnim za adekvatno rješavanje predmeta. CCJE upućuje na raspravu o „upravljanju predmetima“ u svom Mišljenju br. 6 (2004)<sup>4</sup>.

## 2. Resursi

14. Kvalitet sudskih odluka je direktno uslovljen finansijskim sredstvima sa kojima pravosudni sistem raspoláže. Sudovi ne mogu efikasno funkcionisati sa neadekvatnim ljudskim i materijalnim resursima. Adekvatna novčana naknada za sudije je neophodna kako bi ih štitila od pritisaka čiji je cilj vršenje uticaja na odluke sudija i uopšte na njihovo ponašanje<sup>5</sup>, kao i da bi se osigurao dolazak najboljih kandidata u pravosuđe. Pomoć kvalifikovanih službenika i saradnja sudijskih asistenata, koji sudijama trebaju olakšati rad preuzimanjem poslova koji su više rutinske prirode i pripremom dokumentacije, može nedvosmisleno da doprinese boljem kvalitetu odluka koje sud donosi. Ako postoji nedostatak ovakvih resursa, efikasno funkcionisanje pravosudnog sistema u cilju dobijanja kvalitetnog proizvoda biće nemoguće<sup>6</sup>.

## 3. Pravosudni akteri i pravna obuka

15. Čak i ako se fokusiramo samo na aktere u okviru pravosudnog sistema, jasno je da kvalitet učinka pravosudnog sistema zavisi od interakcije velikog broja činilaca: policije, tužilaštva, advokata odbrane, činovnika, porote tamo gdje ona postoji itd. Sudija je samo jedna karika u lancu takvih međusobno povezanih aktera i ne mora nužno biti i posljednja karika, jer je faza izvršenja jednako važna. Čak i kada usmjerimo pažnju samo na kvalitet sudskih odluka, iz prethodno rečenog slijedi da način na koji sudija vrši svoju ulogu, iako od presudne važnosti, nije jedini faktor koji uslovljava donošenje kvalitetne sudske odluke.

---

<sup>4</sup> Naročito kada je riječ o procesnim zakonima, CCJE želi ovdje podsjetiti na svoje Mišljenje br. 6 (2004), u kome predlaže, u smislu osiguravanja kvaliteta sudskih odluka donesenih u razumnom roku, da zakonodavci naprave optimalan izbor u postizanju ravnoteže između trajanja suđenja i dostupnosti načina alternativnog rješavanja sporova, mahanizma nagodbe između tužioca i odbrane, pojednostavljenih i/ili ubrzanih ili skraćenih postupaka, kao i procesnih prava strana u postupku itd. Štaviše, trebaju postojati garantovana finansijska sredstva za mehanizme alternativnog rješavanja sporova.

<sup>5</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE br. 1 (2001), paragraf 61.

<sup>6</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE br. 2 (2001).



16. Kvalitet sudskih odluka zavisi, između ostalog, i od pravne obuke svih pravnih profesionalaca uključenih u postupak. Stoga, CCJE želi naglasiti ulogu pravne obuke i edukacije uopšte.

17. To znači, naročito za sudije, da treba postojati kvalitetna pravna obuka na početku profesionalne pravne karijere<sup>7</sup> i kontinuirani program obuke nakon toga, u cilju održavanja i unapređenja profesionalnih tehnika. Ovakva obuka treba ne samo da kod sudija razvije sposobnosti neophodne za primjenu izmjena u domaćem i međunarodnom zakonodavstvu i pravnim principima, već i da unaprijedi ostale komplementarne vještine i znanja iz oblasti izvan pravne materije, dajući im adekvatan širi uvid u pitanja o kojima odlučuju.

18. Sudijama je takođe potrebna obuka iz oblasti etike i komunikacionih vještina koja će im pomoći u kontaktima sa stranama u postupku, kao i sa javnošću i medijima. Naročito je važna obuka za unapređenje njihovih organizacionih sposobnosti u dijelu efikasne pripreme predmeta i upravljanja predmetima (naprimjer, upotreba informacione tehnologije, upravljanje predmetima, radne tehnike, tehnike pisanja presuda/odluka – uključujući i smjernice sa opštim modelima za izradu odluka, pri čemu se sudijama, naravno, ostavlja određena sloboda u izboru sopstvenog stila), sve ovo u cilju vođenja sudskih predmeta bez nepotrebnog odlaganja i suvišnih koraka<sup>8</sup>.

19. Štaviše, predsjednici sudova trebaju biti obučavani za upravljanje ljudskim resursima, strateško planiranje u cilju regulisanja i upravljanja tokom predmeta, kao i za efikasno planiranje i korištenje budžetskih i finansijskih sredstava. Administrativni službenici i asistenti sudija trebaju pohađati specijalističku obuku za pripremanje suđenja i praćenje i osiguravanje nesmetanog toka predmeta (naprimjer, korištenje informacione tehnologije, tehnike upravljanja predmetima i vremenom, izrada presuda, strani jezici, komuniciranje sa strankama i javnošću i pravna istraživanja). Ovo će pomoći da sudije budu oslobođene administrativnih i tehničkih obaveza i omogućiti im da svoje vrijeme posvete intelektualnim aspektima, upravljanju sudskim postupkom i donošenju odluka.

## **B. Unutrašnje okruženje: profesionalizam, procedura, sudski pretres i odluka**

20. Kvalitet sudskih odluka takođe zavisi i od unutrašnjih faktora, poput profesionalnosti sudija, procedura, upravljanja predmetom, suđenja i elemenata koji su sastavni dio odluke.

---

<sup>7</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE br. 4 (2003).

<sup>8</sup> Brošure, studije slučaja dobre i loše prakse, standardni modeli i metodologije pisanja presuda, informativni sažeci i sudijski priručnici pripremljeni za potrebe obuke mogu biti distribuirani velikom broju sudija.

## 1. Profesionalizam sudija

21. Profesionalizam sudija predstavlja glavnu garanciju visokog kvaliteta sudske odluke. Ovo podrazumijeva visok nivo pravne obrazovanosti sudija u skladu sa principima definisanim u Mišljenjima CCJE br. 4 (2003) i br. 9 (2006), kao i razvijenu kulturu nezavisnosti, etike i deontologije u skladu sa Mišljenjima br. 1 (2001) i br. 3 (2002).

22. Sudska odluka ponekad treba ne samo uzeti u obzir relevantnu pravnu materiju već i izvanpravne koncepte i činjenice relevantne za kontekst predmetnog spora poput, naprimjer, etičkih, društvenih i ekonomskih faktora. Od sudije se dakle traži da bude svjestan ovih faktora prilikom odlučivanja o predmetu.

23. Procedure za procjenu ili davanje smjernica od strane pravosudnih vlasti u pogledu produktivnosti sudija mogu unaprijediti njihovu stručnost i kvalitet sudskih odluka.

## 2. Procedura i upravljanje predmetima

24. Ako je cilj da ishod postupka bude kvalitetna odluka koju će prihvatiti i strane u postupku i društvo, procedura mora biti jasna, transparentna i mora ispunjavati zahtjeve EKLJP.

25. Međutim, samo postojanje procesnog zakona koji ispunjava ove zahtjeve nije dovoljno. CCJE je na stanovištu da sudija mora biti u stanju da aktivno i ispravno organizuje i vodi postupak. Adekvatan tok postupka vodi kvalitetu finalnog proizvoda - odluke<sup>9</sup>.

26. Pitanje da li je odluka donesena u razumnom roku u skladu sa članom 6. EKLJP se može takođe smatrati važnim elementom kvaliteta. Međutim, moguća je pojava sukoba između brzine vođenja postupka i drugih faktora poput prava na pravično suđenje koje je takođe garantovano članom 6. EKLJP. Budući da je važno očuvati društveni sklad i pravnu sigurnost, svakako da se mora voditi računa o vremenskoj dimenziji, ali to nije jedini faktor koji treba uzeti u obzir. CCJE upućuje na svoje Mišljenje br. 6 (2004) u kome naglašava da „kvalitet“ pravosuđa ne može biti poistovijećen sa pukom „produktivnošću“. Kvalitativni pristup mora takođe uzeti u obzir kapacitet pravosudnog sistema da odgovori na zahtjeve koji mu se postavljaju u skladu sa opštim ciljevima sistema, među kojima je brzina procedure samo jedan elemenat.

---

<sup>9</sup> U svom Mišljenju br. 6 (2004), CCJE, razvijajući principe utvrđene u Preporuci br. R (84) 5, naglašava važnost aktivne uloge sudije u upravljanju građanskim postupkom (vidjeti naročito paragrafe 90-102 i 126).

27. U nekim zemljama su uspostavljeni standardni modeli dobre prakse u upravljanju predmetima i vođenju sudskog pretresa. Ovakve inicijative treba ohrabriti u cilju promovisanja dobrog upravljanja predmetima od strane bilo kog sudije.

28. Potrebno je naglasiti značaj konsultacija među sudijama prilikom kojih može doći do razmjene iskustava. Ove konsultacije omogućavaju sudijama da raspravljaju o upravljanju predmetima i rješavaju poteškoće sa kojima se susreću u primjeni pravnih principa i eventualne protivrječnosti u sudskoj praksi.

### 3. Sudski pretres

29. Sudski pretres treba biti u skladu sa svim zahtjevima EKLJP, osiguravajući stranama u postupku i društvu uopšte poštovanje minimuma standarda adekvatno organizovanog i pravičnog suđenja. Adekvatan tok sudskog pretresa direktno utiče na razumijevanje i prihvatanje konačne odluke od strana u postupku i društva. Takođe, sudski pretres bi trebao sudiji pružiti sve elemente neophodne za adekvatnu ocjenu predmeta; stoga, on ima presudan uticaj na kvalitet sudske odluke. Sudski pretres treba održati u svim predmetima kada to propisuje sudska praksa EKLJP.

30. Transparentan i otvoren sudski pretres kao i poštovanje akuzatorskog principa i principa jednakosti strana u postupku su neophodni preduslovi ako se želi postići da odluka bude prihvaćena od strane samih strana u postupku i od strane javnosti.

### 4. Elementi koji su sastavni dio odluke

31. Da bi bila kvalitetna, sudska odluka mora biti doživljena od strana u postupku i društva uopšte kao rezultat pravilne primjene pravnih pravila, pravičnog postupka i adekvatne procjene činjenica. Ona takođe mora biti doživljena i kao djelotvorno provodiva. Tek tada će strane biti uvjerenе da je njihov predmet adekvatno razmatran i odlučен i tek će tada društvo doživjeti odluku kao faktor koji ponovo uspostavlja društveni sklad. Da bi se postigli ovi ciljevi potrebno je ispuniti niz zahtjeva.

#### a. Jasnoća

32. Sve sudske odluke moraju biti razumljive, pisane jasnim i jednostavnim jezikom – to je preduslov da one budu shvaćene od strana i javnosti. Zato je potrebno da one budu koherentno organizovane, iznoseći argumentaciju na jasan i svima pristupačan način<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> U ovom kontekstu treba spomenuti Mišljenje CCJE br. 7 (2005), naročito paragrafe 56 do 61.

33. Svaki sudija može izabrati svoj lični stil i strukturu ili koristiti standardne modele, ukoliko oni postoje. CCJE preporučuje da pravosudne vlasti pripreme zbirku dobre prakse kako bi olakšale pisanje odluka.

#### **b. Obrazloženje**

34. Sudske odluke u principu moraju biti obrazložene<sup>11</sup>. Kvalitet sudske odluke uglavnom zavisi od kvaliteta njenog obrazloženja. Adekvatno obrazloženje je apsolutna neophodnost koju ne treba zanemariti u interesu brzine. Adekvatno obrazloženje podrazumijeva da sudije imaju dovoljno vremena za pripremu svoje odluke.

35. Obrazloženje odluke ne samo da omogućava stranama lakše razumijevanje i prihvatanje odluke, već prije svega predstavlja zaštitu od proizvoljnosti. Kao prvo, obrazloženje obavezuje sudiju da odgovori na podneske strana i da navede stavove koji opravdavaju odluku i čine je zakonitom; kao drugo, ono omogućava društvu da razumije funkcionisanje pravosudnog sistema.

36. Navedeni razlozi moraju biti konzistentni, jasni, nedvosmisleni i ne smiju biti kontradiktorni. Oni moraju omogućiti čitaocu da prati tok argumentacije koja je sudiju dovela do odluke.

37. Argumentacija mora reflektovati sudijino poštovanje principa koje je formulisao Evropski sud za ljudska prava (odnosno poštovanje prava na odbranu i prava na pravično suđenje). U slučaju kada se privremene odluke tiču sloboda pojedinca (npr. nalozi za hapšenje) ili kada one mogu uticati na prava pojedinca ili imovinu (npr. privremeno starateljstvo nad djetetom ili preventivna zapljena imovine ili blokiranje računa u banci), potrebno je odgovarajuće obrazloženje.

38. Obrazloženje odluke mora sadržavati odgovor na podneske strana u postupku, tj. na njihove glavne argumente optužbe ili osnov njihove odbrane. Ovo je neophodan zaštitni mehanizam, jer omogućava stranama da budu sigurne da su njihovi podnesci razmotreni i da ih je sudija uzeo u obzir. Argumentacija mora biti lišena bilo kakvih uvredljivih ili pogrđnih ocjena o stranama u postupku.

39. Bez obzira na mogućnost ili čak obavezu sudije da u određenim kontekstima djeluje samoinicijativno, sudije trebaju jedino odgovoriti na relevantne argumente koji mogu uticati na rješenje spora.

40. Obrazloženje ne mora nužno biti dugačko, jer mora postojati odgovarajuća ravnoteža između konciznosti i adekvatnog razumijevanja odluke.

---

<sup>11</sup> Izuzeci mogu, između ostalih, biti i odluke koje se tiču upravljanja predmetima (npr. odlaganje pretresa), manjih proceduralnih pitanja ili suštinski nespornih pitanja (kontumacione ili sporazumne odluke suda), odluke apelacionog suda kojima se potvrđuje prvostepena odluka nakon razmatranja sličnih argumenata na istim osnovama, odluke porote i neke odluke koje se tiču dozvole za podnošenje žalbe ili tužbe, u zemljama u kojima je takva dozvola potrebna.

41. Obaveza sudova da iznesu svoje razloge za donošenje odluka ne podrazumijeva odgovaranje na svaki argument koji je odbrana iznijela kao osnov za svoju tvrdnju. Obim ove dužnosti može varirati u zavisnosti od prirode odluke. Prema sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava<sup>12</sup>, obim obrazloženja koje treba očekivati zavisi od različitih argumenata koji su dostupni svakoj od strana, kao i od različitih zakonskih odredbi, običaja i doktrinalnih principa, kao i od različite prakse prezentovanja i izrade presuda i odluka u različitim državama. U cilju poštovanja principa pravičnog suđenja, argumentacijom treba pokazati da je sudija zaista razmotrio sva glavna pitanja koji su mu podnesena<sup>13</sup>. U slučaju porote, uputstva koja sudija daje poroti moraju sadržati jasno objašnjenje činjenica i pitanja o kojima se porota treba izjasniti.

42. Kada je riječ o sadržaju, sudska odluka sadrži razmatranje faktičkih i pravnih pitanja koja se nalaze u središtu spora.

43. Prilikom razmatranja faktičkih pitanja, sudija ponekad mora odgovoriti na prigovore na dokaze, naročito u pogledu prihvatljivosti dokaza. Sudija takođe treba razmotriti težinu faktičkih dokaza za koje očekuje da će biti relevantni za rješenje spora.

44. Razmatranje pravnih pitanja podrazumijeva primjenu pravila nacionalnog, evropskog<sup>14</sup> i međunarodnog prava<sup>15</sup>. Razlozi trebaju upućivati na odgovarajuće odredbe Ustava ili odgovarajućeg nacionalnog, evropskog ili međunarodnog pravnog akta. Gdje je to moguće, upućivanje na nacionalnu, evropsku ili međunarodnu sudsku praksu, uključujući i upućivanje na sudsku praksu sudova drugih zemalja, kao i na pravnu literaturu, može biti korisno ili, u sistemima precedentnog prava, neophodno.

45. U zemljama precedentnog prava, odluke viših sudova kojima se rješava neko pravno pitanje služe kao obavezujući precedenti u identičnim sporovima nakon toga. U zemljama kontinentalne pravne tradicije, odluke nemaju ovaj efekat, ali ipak mogu pružiti značajne smjernice drugim sudijama koji se bave sličnim predmetima ili pitanjima, kada se radi o predmetima koji otvaraju značajno društveno ili pravno pitanje. Stoga obrazloženje, koje proizilazi iz detaljnog razmatranja predmetnih pravnih pitanja, u tim predmetima treba biti pripremljeno sa posebnom pažnjom kako bi bila ispunjena očekivanja strana u postupku i društva.

---

<sup>12</sup> Vidjeti naročito ESLJP: Boldea protiv Rumunije, 15. februar 2007. godine, § 29; Van de Hurk protiv Holandije, 19. april 1994. godine, § 61.

<sup>13</sup> Vidjeti naročito ESLJP: Boldea protiv Rumunije, 15. februar 2007. godine, § 29; Hele protiv Finske, 19. februar 1997. godine, § 60.

<sup>14</sup> Termin „evropsko pravo“ uključuje pravnu tekovinu Vijeća Evrope i pravo Evropske zajednice.

<sup>15</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE br. 9 (2006).

46. U mnogim predmetima, razmatranje pravnih pitanja podrazumijeva tumačenje zakonskih odredbi.

47. Iako treba priznati nadležnost sudije da tumači zakon, potrebno je takođe imati u vidu i njegovu obavezu da promoviše pravnu sigurnost. Svakako da pravna sigurnost garantuje predvidivost sadržaja i primjene zakonskih odredaba, doprinoseći na taj način kvalitetu pravosudnog sistema.

48. Imajući ovaj cilj na umu, sudije primjenjuju interpretativni princip primjenjiv kako u domaćem tako i u međunarodnom pravu. U zemljama precedentnog prava, oni se upravljaju prema svim relevantnim precedentima. U zemljama kontinentalnog prava, oni se upravljaju prema sudskoj praksi, naročito najviših sudova, čiji zadatak uključuje osiguravanja ujednačenosti sudske prakse.

49. Sudije obično konzistentno primjenjuju zakon. Međutim, kada sud odluči da odstupi od prethodne sudske prakse, to treba biti jasno navedeno u odluci. U posebnim okolnostima, sud može naći za shodno da odredi da ovo novo tumačenje bude primjenjivo od datuma donošenja predmetne odluke ili datuma naznačenog u takvoj odluci.

50. Broj predmeta koji se podnose pred više sudove takođe može uticati na brzinu i kvalitet donošenja sudskih odluka. CCJE preporučuje uvođenje mehanizama za regulisanje pristupa ovim sudovima, u skladu s pravnom tradicijom svake pojedinačne zemlje.

### **c. Izdvojeno mišljenje**

51. U nekim zemljama sudije mogu dati saglasno ili izdvojeno mišljenje. U ovim predmetima izdvojeno mišljenje treba biti objavljeno zajedno s većinskim mišljenjem. Sudije na taj način izražavaju potpuno ili djelimično neslaganje sa odlukom koju je donijela većina sudija i navode razloge za svoje neslaganje, ili iznose tvrdnju da odluka koju je sud donio može ili treba biti zasnovana na drugačijim razlozima od onih koji su usvojeni. Ovo može doprinijeti poboljšanju sadržaja odluke i pomoći kako razumijevanju odluke tako i evoluciji prava.

52. Izdvojena mišljenja trebaju biti adekvatno argumentovana, reflektujući način na koji je taj sudija, nakon pažljivog razmatranja, shvatio data činjenična i pravna pitanja.

### **d. Izvršenje**

53. Bilo koja naredba izdata u okviru i nakon sudske odluke treba biti pisana jasnim i nedvosmislenim jezikom, tako da se lako može provesti ili, u slučaju naredbe da se nešto učini ili ne učini ili da se isplati određena suma, lako izvršiti.



54. Prema tumačenju Evropskog suda za ljudska prava, pravo na pravično suđenje garantovano članom 6. ECHR podrazumijeva ne samo da sudska odluka mora biti donesena u razumnom roku, već i da ona mora, gdje je to moguće, biti djelotvorno provodiva u korist strane koja je dobila spor. Konvencija dakle ne uspostavlja teorijsku zaštitu ljudskih prava, već ima za cilj da zaštita koju pruža ima praktičan efekat.

55. Takva naredba, stoga, mora imati sljedeće bitne karakteristike:

- (i) Kao prvo, ona mora, gdje je moguće, biti provodiva u smislu formulacije: to znači da odluka mora sadržati operativne odredbe u kojima se jasno navode, bez prostora za sumnju ili zabunu, dispozitiv i obaveze ili naredbe izrečene od strane suda. Nejasna odluka koju je moguće različito tumačiti narušava djelotvornost i kredibilnost sudskog procesa.
- (ii) Naredba mora takođe biti provodiva u datom sistemu izvršenja: to je način da ona bude djelotvorno izvršena. U većini pravnih sistema postoje procedure po kojima se izvršenje može obustaviti ili suspendovati. Obustava ili suspenzija su u nekim slučajevima nesporno legitimna sredstva. Međutim ovo može biti zatraženo iz taktičkih razloga, a neprikladna obustava ili suspenzija mogu paralizovati sudski proces i učiniti mogućim proceduralne strategije čiji je cilj da sudske odluke postanu neoperativne. Radi osiguravanja efikasnosti pravosuđa, sve zemlje trebaju imati procedure za privremeno izvršenje<sup>16</sup>.

56. Kvalitetna naredba (u nekrivičnim stvarima) može biti beskorisna bez postojanja jednostavne i efikasne procedure za njeno izvršenje. Važno je da ova procedura podliježe sudskom nadzoru, od strane sudija sposobnih da razriješe probleme koji se mogu javiti u toku procesa izvršenja odluke, koristeći efikasne procedure koje ne trebaju predstavljati nepotreban trošak stranama u postupku.

## **ODJELJAK II. EVALUACIJA KVALITETA SUDSKIH ODLUKA**

57. CCJE naglašava da se kvalitet pojedinačnih sudskih odluka prvenstveno kontroliše kroz proceduru žalbe i revizije u nacionalnim sudovima, kao i kroz pravo pristupa Evropskom sudu za ljudska prava. Države trebaju osigurati da njihove nacionalne procedure budu u skladu sa uslovima koje je propisao Evropski sud za ljudska prava.

### **A. Sadržaj evaluacije**

58. Od devedesetih godina raste svijest o tome da se kvalitet sudskih odluka ne može adekvatno evaluirati ako se ocjenjuje jedino unutrašnja pravna

---

<sup>16</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE br. 6 (2004), paragraf 130.

---

vrijednosti odluka. Kao što smo pokazali u prvom dijelu ovog Mišljenja, na kvalitet sudskih odluka utiče kvalitet svih pripremnih koraka koji im prethode i stoga je potrebno ispitati cjelokupni pravni sistem. Štaviše, gledano iz perspektive korisnika sudskih usluga, pravni kvalitet *stricto sensu* sudske odluke nije jedini važan aspekt; pažnju takođe treba posvetiti i drugim aspektima poput dužine, transparentnosti i vođenja postupka, načina na koji sudija komunicira sa stranama u postupku i načina na koji pravosuđe objašnjava svoje funkcionisanje društvu.

59. CCJE naglašava da nijedan metod procjene kvaliteta sudskih odluka ne treba ugrožavati nezavisnost pravosuđa bilo u cjelini ili na pojedinačnoj osnovi.

60. Procjena kvaliteta sudskih odluka mora prije svega da bude provedena na osnovu fundamentalnih principa ECHR. To ne može biti učinjeno u svjetlu argumentacije ekonomske ili menadžerske prirode. Uloga pravosuđa je, prije svega, da primijeni i provede zakon i ono ne može biti adekvatno analizirano mjerilima ekonomske efikasnosti.

61. Svaki sistem procjene kvaliteta treba imati za cilj isključivo unapređenje kvaliteta sudskih odluka, a ne da služi kao puko birokratsko sredstvo ili da bude svrha samo sebi. To nije instrument eksterne kontrole pravosuđa.

62. CCJE podsjeća da procjenu kvaliteta pravosuđa, tj. efikasnosti sudskog sistema u cjelini ili pojedinačnih sudova ili lokalnih grupa sudova, ne treba miješati sa procjenom profesionalnih sposobnosti bilo kog pojedinačnog sudije koja se obavlja u druge svrhe<sup>17</sup>.

63. Cilj procedura evaluacije treba, prije svega, da bude identifikovanje potreba, ukoliko postoje, za promjenom zakonodavstva, promjenama i poboljšanjem sudskih procedura i/ili daljim obukama sudija i sudskih službenika.

64. Predmeti, metode i procedure procjene trebaju biti adekvatno definisani i razumljivi. Oni trebaju biti definisani od strane sudija ili u uskoj saradnji s njima.

65. Procjena mora biti transparentna. Lični podaci ili podaci kojima se identifikuje ličnost sudija moraju biti povjerljivi.

66. Procjena kvaliteta sudskih odluka ne treba primoravati sudije da se bave činjenicama ili da donose svoje odluke o sadržaju predmeta na jednoobrazan način, ne uzimajući u obzir okolnosti specifične za svaki pojedinačni sučaj.

---

<sup>17</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE br. 6 (2004), odjeljak B paragraf 34 i Mišljenje CCJE br. 10 (2007), paragraf 52 do 56 i 78.

67. Pri svakoj procjeni sudskih odluka moraju biti uzete u obzir različite vrste i nivoi sudova, različite vrste sporova i različite vještine i znanja potrebna da se oni razriješe.

## **B. Metoda evaluacije (uključujući tijela kojima je povjerena evaluacija kvaliteta sudskih odluka)**

68. CCJE naglašava da je (naročito pri korištenju kvantitativne i kvalitativne statistike) poželjno kombinovati različite metode evaluacije, povezane sa različitim pokazateljima kvaliteta i višestrukim izvorima informacija. Nijedan pojedinačan metod ne treba odnijeti prevagu nad ostalim. Metodi evaluacije mogu biti prihvaćeni pod uslovom da su razmatrani sa neohodnom naučnom preciznošću, znanjem i pažnjom i da su definisani na transparentan način. Štaviše, sistemi evaluacije ne smiju dovoditi u pitanje legitimnost sudskih odluka.

69. CCJE smatra da države nisu nužno obavezne da usvoje iste sisteme evaluacije i isti metodološki pristup; i da je, iako detaljna analiza različitih sistema za evaluaciju kvaliteta ne spada u okvir ovog Mišljenja, ipak moguće, na osnovu nacionalnih iskustava, sastaviti spisak najprikladnijih metoda.

### **1. Samoevaluacija od strane sudija i evaluacija od strane drugih aktera unutar pravosudnog sistema**

70. CCJE pozdravlja kolegijalnu reviziju i samoevaluaciju od strane sudija. CCJE takođe pozdravlja učešće „eksternih“ aktera (npr. advokata, tužilaca, univerzitetskih profesora prava, građana, nacionalnih i međunarodnih nevladinih organizacija) u evaluaciji, pod uslovom punogpoštovanja nezavisnosti sudova. Ovakva eksterna evaluacija, svakako, ne smije biti korištena kao metod za diskreditovanja nezavisnosti pravosuđa ili integriteta sudskog procesa. Prva smjernica u evaluaciji sudskih odluka mora biti dostupnost pravovremene i djelotvorne žalbene procedure.

71. Viši sudovi mogu, svojom sudskom praksom, ispitivanjem načina rada sudova i godišnjim izvještavanjem, doprinijeti kvalitetu sudskih odluka i njihove evaluacije; u tom smislu, od presudnog je značaja da njihova sudska praksa bude jasna, konzistentna i konstantna. Viši sudovi takođe mogu doprinijeti kvalitetu sudskih odluka usvajanjem smjernica za niže sudove, u kojima se skreće pažnja na primjenljive principe, u skladu da odgovarajućom sudskom praksom.

### **2. Statističke metode**

72. Kvantitativni statistički metod podrazumijeva vođenje statistike na nivou sudova (statistika o predmetima koji čekaju na odlučivanje, kao i o podnesenim i riješenim predmetima, broju ročišta u svakom predmetu, broju otkazanih ročišta, dužini postupka itd.). Obim posla koji je sud obavio je

jedan od pokazatelja za mjerenje sposobnosti pravosuđa da zadovolji potrebe građana. Ova sposobnost je jedno od mjerila kvaliteta pravosuđa. Ovaj metod analize govori o aktivnostima suda, ali se korištenjem samo ovog metoda ne može adekvatno procijeniti da li su donesene odluke zadovoljavajućeg kvaliteta. Priroda odluka zavisi od razmatranja svakog pojedinačnog predmeta. Sudija može, naprimjer, biti prinuđen da donese niz povezanih odluka u predmetima od malog značaja. Statistika nije precizan vodič u svakoj situaciji i ona uvijek mora biti stavljena u kontekst. Ovaj metod, ipak, omogućava ocjenu da li su predmeti rješavani u odgovarajućem roku, ili da li postoje zaostali predmeti koji mogu opravdati dodjeljivanje dodatnih resursa i preduzimanje mjera za njihovo smanjenje ili eliminaciju.

73. Kod kvalitativnog statističkog metoda, odluke se klasifikuju prema vrsti, predmetu i kompleksnosti. Ovaj metod omogućava statističko ocjenjivanje različitih vrsta predmeta u cilju uspostavljanja efikasne i korektne podjele posla i utvrđivanja minimuma i maksimuma obima posla koji se može zahtijevati od određenog suda. Jedna od odlika ovog metoda je ta da uzima u obzir specifičnost određenih odluka ili tipova pitanja, kako bi opravdala sudove koji su odradili znatan obim posla iako su donijeli ograničeni broj odluka. Problem sa kvalitativnim statističkim procjenama, međutim, leži u definisanju faktora koje treba uzeti u razmatranje i određivanju tijela nadležnih za njihovo uspostavljanje.

74. Moguće je objektivno ustanoviti kako mali broj žalbi tako i broj uspješnih žalbi, što može predstavljati relativno pouzdan pokazatelj kvaliteta. Međutim, CCJE naglašava da ni broj žalbi ni procenat njihove uspješnosti ne moraju nužno reflektovati kvalitet odluka na koje su podnijete žalbe. Uspješna žalba može biti ništa drugo do drugačija procjena nekog komplikovanog pitanja od strane sudije u žalbenom postupku, čija odluka i sama može biti ukinuta ako predmet bude podnjet još višoj sudskoj instanci<sup>18</sup>.

### 3. Uloga Sudskog vijeća

75. Nacionalna i međunarodna tijela zadužena za evaluaciju sudskih odluka trebju biti sastavljena od članova koji su u potpunosti nezavisni od izvršne vlasti. U cilju izbjegavanja bilo kakvog pritiska, u državama u kojima Vijeće pravosuđa<sup>19</sup> postoji, tom Vijeću treba biti povjerena evaulacija kvaliteta odluka. U okviru Vijeća, obradu podataka i evaluaciju kvaliteta trebaju obavljati odjeljenja koja se istovremeno ne bave disciplinom sudija. Iz istog razloga, tamo gdje ne postoji Sudsko vijeće, evaluaciju kvaliteta odluka treba obavljati posebno tijelo koje uživa iste garancije nezavisnosti sudija kao i one koje ima Sudsko vijeće.

<sup>18</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE br. 6 (2004), paragraf 36.

<sup>19</sup> Ova Sudska vijeća trebaju biti oformljena i da funkcionišu na način preporučen u Mišljenju CCJE br. 10 (2007).

---

---

## GLAVNI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

- a) **Eksterni pokazatelji od kojih zavisi kvalitet sudskih odluka** uključuju kvalitet zakona koje donosi **zakonodavna vlast**. Stoga je važno da nacionalni parlamenti vrše procjenu i nadgledaju uticaj važećeg zakonodavstva i prijedloga zakona na pravosudni sistem.
- b) Kvalitet donošenja odluka zavisi od **alokacije odgovarajućih ljudskih, finansijskih i materijalnih resursa** svakom pravosudnom sistemu, kao i od **očuvanja finansijske sigurnosti svakog sudije** unutar tog sistema.
- c) Kvalitet pravnog obrazovanja i **obuka sudija i drugih pravnih praktičara** su od nemjerljive važnosti u osiguravanju kvalitetne sudske odluke.
- d) Takođe je važno osigurati obuku sudija iz izvanpravnih oblasti i obučavati službenike **suda** kako bi sudije bile oslobođene tehničkih obaveza i kako bi im bilo omogućeno da se usredsrijede na intelektualne aspekte donošenja odluka.
- e) Standard kvaliteta sudskih odluka je očito rezultat **interakcije među brojnim akterima u pravosudnom sistemu**.
- f) **Profesionalizam** sudije je glavni garant kvaliteta odluke i važan dio internog okruženja koje utiče na sudsku odluku. Profesionalizam podrazumijeva visok nivo pravne edukovanosti sudija, kao i razvoj kulture nezavisnosti, etike i deontologije. Ovo zahtijeva od sudije da poznaje ne samo pravnu materiju već i izvanpravne pojmove.
- g) Ostali elementi internog okruženja koji utiču na sudske odluke su **procedura i upravljanje predmetima**. Procedura mora biti jasna, transparentna i predvidiva. Sudija mora biti u stanju da aktivno i ispravno organizuje i vodi postupak. Međutim, brzina postupka nije jedini faktor koji treba uzeti u obzir, jer sudske odluke moraju štiti pravo na pravično suđenje, društveni sklad i pravnu sigurnost.
- h) Treba poticati uvođenje **standardnih modela dobre prakse u upravljanju predmetima**, kao i konsultativne sastanke među sudijama.
- i) **Pretnes** treba održati kad god to propisuje sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava i to u skladu sa zahtjevima ECHR, osiguravajući na taj način stranama u postupku i društvu uopšte poštivanje minimuma standarda adekvatno organizovanog i pravičnog suđenja.
- j) Pravično vođenje postupka, ispravna primjena pravnih principa i procjena činjeničnog stanja kao i mogućnost provođenja glavni su elementi koji doprinose kvalitetu odluke.

- 
- k) Odluka mora biti razumljiva i **pisana jasnim i jednostavnim jezikom, pri čemu svakom sudiji treba dozvoliti** da izabere sopstveni stil ili koristi standardizovane modele.
- l) CCJE preporučuje da pravosudne vlasti pripreme **zbirku dobre prakse** kako bi olakšale pisanje odluka.
- m) **Sudske odluke moraju u principu biti obrazložene.** Njihov kvalitet zavisi prvenstveno od kvaliteta njihovog obrazloženja. Obrazloženje može podrazumijevati tumačenje pravnih principa, vodeći uvijek računa da bude osigurana pravna sigurnost i konzistentnost. Međutim, kada sud odluči da odstupi od prethodne sudske prakse, to treba jasno da navede u svojoj odluci.
- n) CCJE preporučuje uvođenje **mehanizama**, koji odgovaraju pravnim tradicijama svake pojedinačne zemlje, **za regulisanje pristupa višim sudovima.**
- o) **Izdvojena mišljenja** sudija, tamo gdje su ona dozvoljena, mogu doprinijeti poboljšanju sadržaja odluke i pomoći kako u razumijevanju odluke tako i u evoluciji prava. Ova mišljenja trebaju biti dobro obrazložena i objavljena.
- p) Bilo koja naredba izdata u okviru i nakon sudske odluke trebaju biti pisana jasnim i nedvosmislenim **jezikom**, tako da se lako može provesti ili, u slučaju naredbe da se nešto učini ili ne učini ili da se isplati određena suma, **lako izvršiti.**
- q) CCJE naglašava da se kvalitet pojedinačnih **sudskih odluka kontroliše kroz procedure žalbe i revizije** u nacionalnim sudovima i kroz pravo pristupa Evropskom sudu za ljudska prava.
- r) Da bi **procijenili** kvalitet sudskih odluka **potrebno je ispitati cjelokupni pravosudni sistem.** Posebnu pažnju treba posvetiti trajanju, transparentnosti i vođenju postupka.
- s) Evaluacija mora biti izvršena na osnovu fundamentalnih principa ECHR. To ne može biti učinjeno u svjetlu argumentacije ekonomske ili menadžerske prirode.
- t) Nijedan metod procjene kvaliteta sudskih odluka ne treba ugrožavati nezavisnost pravosuđa bilo u cjelini ili na pojedinačnoj osnovi, niti služiti kao birokratsko sredstvo ili biti samo sebi svrha, niti ga treba miješati sa procjenom profesionalnih sposobnosti bilo kog pojedinačnog sudije koja se vrši u druge svrhe. Štaviše, sistemi evaluacije ne smiju dovoditi u pitanje legitimnost sudskih odluka.
- u) Prije svega, svaka evaluaciona procedura treba imati za cilj identifikovanje potrebe, ukoliko ona postoji, za izmjenom zakonodavstva, promjenama ili unapređenjem sudskih procedura i/ili daljom obukom sudija i sudskih službenika.



- v) CCJE naglašava da je poželjno **kombinovati različite metode evaluacije**. Metode evaluacije treba razmatrati sa neophodnom naučnom preciznošću, znanjem i pažnjom i oni trebaju biti definisani na transparentan način.
- w) CCJE pozdravlja kolegijalnu reviziju i samoevaluaciju od strane sudija. CCJE takođe pozdravlja učešće „eksternih“ aktera u evaluaciji, pod uslovom punog poštivanja nezavisnosti sudova.
- x) **Viši sudovi** mogu, svojom sudskom praksom, ispitivanjem načina rada sudova i godišnjim izvještavanjem, doprinijeti kvalitetu sudskih odluka i njihove evaluacije; u ovom smislu, od presudnog je značaja da njihova **sudska praksa bude jasna, konzistentna i konstantna**.
- y) Evaluacija kvaliteta odluka mora biti u nadležnosti Sudskog vijeća, tamo gdje ono postoji, ili nezavisnog tijela koje ima iste garancije nezavisnosti sudija.

## KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

Mišljenje CCJE br. 12 (2009.) i Mišljenje br.4 (2009.)  
KONSULTATIVNOG VIJEĆA EVROPSKIH TUŽILACA (CCPE)

### ODNOSI IZMEĐU SUDIJA I TUŽILACA U DEMOKRATSKOM DRUŠTVU.

Ovo Mišljenje, koje su zajednički usvojili CCJE i CCPE  
sadrži:

- Deklaraciju pod nazivom “Deklaracija iz Bordeauxa”; i
- Obrazloženje.

Mišljenje CCJE  
br. 12 (2009)

Mišljenje CCPE  
br. 4 (2009)

## DEKLARACIJA IZ BORDEAUXA

“Sudije i tužioci u demokratskom društvu”<sup>1</sup> Na zahtjev Komiteta ministara Vijeća Evrope u vezi sa pružanjem mišljenja o odnosima između sudija i tužilaca, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) i Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) su se saglasili o sljedećem:

1. U interesu je društva da je vladavina prava zagantovana pravičnim, nepristrasnim i efikasnim pravosudnim sistemom. Javni tužioci i sudije moraju osigurati da su u svim fazama postupka zagantovana prava pojedinaca i slobode, kao i da je zaštićen javni red. Navedeno uključuje sveukupno poštovanje prava okrivljenih i oštećenih. Odluka tužioca da ne preuzima krivično gonjenje treba biti otvorena za sudsko preispitivanje. Jedno od mogućih rješenja je da se dozvoli oštećenom da se direktno obrati sudu vezano za predmet.

2. Pravičan pravosudni sistem zahtjeva poštovanje prava na pravično suđenje i isti tretman tuženog i tužioca, tužilaštva i odbrane, kao i poštovanje nezavisnosti suda, načela podjele vlasti i obavezujuće snage pravosnažnih sudskih odluka.

<sup>1</sup> Obrazloženje je dostavljeno uz ovu Deklaraciju, koju su zajednički uradile radne grupe CCJE i CCPE u Bordeauxu (Francuska), i koju su zvanično usvojili CCJE i CCPE u Brdu (Slovenija) 18. novembra 2009. godine.

3. Pravilno provođenje različitih, istovremeno komplementarnih uloga sudija i javnih tužilaca predstavlja neophodnu garanciju za postojanje pravičnog, nepristrasnog i efikasnog pravosudnog sistema. Sudije i tužioci moraju biti funkcionalno i međusobno nezavisni (nezavisni u pogledu svojih funkcija i moraju takođe biti nezavisni jedni od drugih).

4. Adekvatne organizacione, finansijske, materijalne i ljudske resurse treba staviti na raspolaganje pravosudnom sistemu.

5. Uloga sudija - i, u sistemima u kojima je to primjenjivo, porote - je da ispravno presudi u postupcima koje je pokrenulo tužilaštvo, i da bude oslobođeno uticaja od strane tužilaštva ili odbrane ili bilo kog drugog izvora .

6. Primjena zakona i, gdje je to moguće, diskrecionog prava tužilaštva u pretpretresnoj fazi postupka zahtijeva da se svojstvo javnih tužilaca garantuje zakonom, na najvišem mogućem nivou, na način sličan svojstvu sudija. Oni su nezavisni i samostaleni u donošenju odluka i obavljaju svoje funkcije na pravičan, objektivan i nepristrasan način.

7. CCJE i CCPE se pozivaju na konzistentno običajno pravo Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa članom 5. stav 3. i članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Posebno, oni se pozivaju na odluke u kojima je Sud prepoznao uslov nezavisnosti pravosudne funkcije od izvršne vlasti i stranaka svakog službenika koji je na osnovu zakona ovlašten da vrši sudsku vlast, ali koje međutim ne isključuje, subordinaciju višem nezavisnom sudskom organu. Svako pripisivanje pravosudnih funkcija tužiocima treba se ograničiti na predmete koji uključuju određene blaže kazne, a koje ne treba koristiti u kombinaciji sa ovlaštenjima za preduzimanje krivičnog gonjenja u istom predmetu i koje ne bi trebale uticati na pravo optuženih na odluku u takvim predmetima koje donosi nezavisan i nepristrasan organ koji vrši sudsku funkciju.

8. U cilju osiguranja nezavisnog statusa javnih tužilaca, neophodno je ispuniti određene minimalne zahtjeve, naročito u pogledu:

Njihovog položaja i aktivnosti koje ne smiju da podliježu uticaju ili uplitanju bilo kojeg izvora van samog tužilaštva;

Njihovog zapošljavanja, napredovanje u karijeri, stalnosti funkcije, uključujući i prenos, koje se treba isključivo provoditi u skladu sa zakonom ili na osnovu njihovog pristanka, kao i osigurati nadoknada za njihov rad koja je garantovana zakonom.

9. U državi u kojoj postoji vladavina prava, a u kojoj postoji hijerarhijska struktura tužilaštva, efikasnost krivičnog gonjenja je, u pogledu javnih tužilaca, usko povezana sa transparentnim linijama ovlaštenja i odgovornostima. Uputstva koja se dostavljaju pojedinim tužiocima trebaju biti u pisanoj formi, u

skladu sa zakonom i, gde je to moguće, u skladu sa javno dostupnim smjernicama i kriterijima tužilaštva. Svako preispitivanje odluke u skladu sa zakonom od strane javnog tužioca u vezi sa preduzimanjem ili ne preduzimanjem krivičnog gonjenja, treba se provesti na nepristrasan i objektivan način. U svakom slučaju, dužna pažnja se usmjerava na interese oštećenog.

10. Poštovanje zajedničkih pravnih principa i etičkih vrijednosti svih praktičara koji učestvuju u sudskom procesu je od suštinskog značaja za pravilno provođenje pravde. Edukacija, uključujući i obuku za upravljanje, predstavlja pravo i obavezu sudija i javnih tužilaca. Edukaciju treba organizovati na nepristrasan način, i neophodno je redovno i objektivno procjenjivati njenu efikasnost. Po potrebi bi trebalo organizovati zajedničku obuku za sudije, javne tužioce i advokate o temama od zajedničkog interesa, koja može doprinijeti u postizanju najkvalitetnijeg pravosudnog sistema.

11. Interes društva takođe zahtijeva da mediji dobiju potrebne informacije kako bi obavijestili javnost o funkcionisanju pravosudnog sistema. Nadležni organi osiguravaju navedene informacije, uz dužno poštovanje, naročito pretpostavke nevinosti optuženog, prava na pravično suđenje, kao i prava na privatni i porodični život svih lica koja učestvuju u postupku. Sudije i tužioci trebaju usvojiti kodeks dobrih praksi ili smjernica za odnose sa medijima za svaku profesiju pojedinačno.

12. Javni tužioci i sudije imaju ključnu ulogu u međunarodnoj pravosudnoj saradnji. Neophodno je unaprijediti uzajamno povjerenje između nadležnih organa različitih država. S tim u vezi, neophodno je osigurati da su informacije koje je prikupilo tužilaštvo kroz međunarodnu saradnju i koje se koriste u sudskim postupcima, po svom sadržaju i porijeklu transparentne, te da su dostupne sudijama i svim stranama u postupku, u cilju osiguranja djelotvorne zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda.

13. U državama članicama u kojima javni tužioci imaju funkcije van krivičnog prava, načela navedena u ovom Mišljenju se primenjuju i na ove funkcije.

## OBRAZLOŽENJE

### I Uvod:

#### a. Svrha Mišljenja

1. Suštinski zadatak demokratske države zasnovane na vladavini prava je da garantuje punu primjenu i poštivanje osnovnih prava i sloboda, kao i jednakost u primjeni zakona, posebno u skladu sa Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija), kao i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: Sud). Istovremeno je važno

osigurati sigurnost i pravosudni sistem u društvu osiguravajući efikasne mjere u pogledu sankcionisanja kriminalnog ponašanja. Sigurnost u društvu se takođe mora garantovati u demokratskoj državi, efikasnim provođenjem kazni izrečenih za određeno kriminalno ponašanje (Deklaracija, paragraf 1).

2. Stoga se misija države ogleda u uspostavljanju i osiguravanju funkcionisanja efikasnog pravosudnog sistema uz poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Dok su s jedne strane u ovoj misiji uključeni brojni akteri, bilo da oni dolaze iz javnog ili (kao u slučaju advokata) iz privatnog sektora, sudije i javni tužioci imaju ključnu ulogu u osiguravanju funkcionisanja pravosuđa na nezavisan i nepristrasan način.

3. U svojim ranijim Mišljenjima, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) i Konsultativno vijeće evropskih tužilaca (CCPE) su obradili mnoge značajne aspekte efikasnosti pravosuđa sa naglaskom na ljudska prava i osnovne slobode. Treba naglasiti da je zajednički cilj sudija i tužilaca, uključujući i javne tužioce čiji zadaci prevazilaze okvire krivičnog prava, da osiguraju pravičan, nepristrasan i efikasan pravosudni sistem. Jedna od novina je da su ovo Mišljenje osmislili sudije i tužioci koji zastupaju svoje nacionalne kolege i koje se tiče pitanja za koje su sudije i tužioci postigli dogovor na osnovu svog iskustva.

4. S tim u vezi, tekst Mišljenja se bavi suštinskim aspektima posebno dvije misije: nezavisnost, poštivanje individualnih prava i sloboda, objektivnost i nepristrasnost, etika i deontologija, obuka i odnosi sa medijima.

5. Ovo Mišljenje treba razmatrati u kontekstu odnosa sudija i tužilaca u odnosu na pravnike koji su uključeni u različite faze sudskih postupaka, kao što su advokati, sudski vještaci, sudsko osoblje, izvršitelji, policija, kako je sugerisano Okvirnim globalnim akcionim planom za sudije u Evropi, kojeg je usvojio Komitet ministara 7. februara 2001. godine i Preporukom (2000)19 o ulozi tužilaštva u krivično - pravnom sistemu, kojeg je usvojio Komitet ministara 6. oktobra 2000. godine.

#### **b . Raznovrsnost nacionalnih sistema**

6. U državama članicama Vijeća Evrope postoje mnogi pravni sistemi:
- i. Sistemi običajnog prava u kojima postoji jasna podjela između sudija i tužilaca i u kojima je ovlaštenje za provođenje krivične istrage nespojivo sa drugim funkcijama;
  - ii. Sistemi kontinentalnog prava u kojima su prisutne različite vrste sistema, u kojima su i sudije i tužioci dio pravosudnog «korpusa» ili, u suprotnom, samo sudije pripadaju tom korpusu. Pored toga, u ovim različitim sistemima, nezavisnost javnog tužilaštva od izvršne vlasti može biti potpuna ili ograničena.

7. Cilj ovog Mišljenja je da identifikuje, u vezi sa sudskom praksom Suda, osnovu za uspostavljanje načela i pristupa koja se mogu primjenjivati, uzimajući u obzir zajedničke karakteristike i razlike.

8. Garancija razdvajanja funkcija predstavlja bitan preduslov za nepristrasnosti sudije u odnosu na stranke u postupku. Nepristrasnost, kako je navedeno u CCJE Mišljenju br 1. o standardima koji se odnose na nezavisnost sudstva i nesmjernjivosti sudija (2001), je jedna od prvih institucionalnih garancija koja definiše položaj sudije. Osim toga, nepristrasnost pretpostavlja da je na javno tužilaštvo prenesen teret dokazivanja i podnošenje optužnica, što predstavlja jednu od prvih procesnih garancija za donošenje konačne odluke.

9. Stoga se u svakom sistemu uloga sudije razlikuje od uloge javnog tužilaštva. Ipak, njihove misije ostaju komplementarne. Ne postoji hijerarhijska povezanost između sudija i tužilaca.

10. Nezavisnost javnog tužilaštva predstavlja nužnu posljedicu pravosudne nezavisnosti. Uloga tužioca u osiguranju i zaštiti ljudskih prava, kako osumnjičenih, optuženih lica i žrtava, se može najbolje obavljati kada je tužilac u svom odlučivanju nezavisan od izvršne i zakonodavne vlasti, i u sistemu u kojem su vidljive različite uloge sudija i tužilaca. U demokratiji zasnovnoj na vladavini prava, upravo zakon pruža osnovu za tužilačku politiku (Deklaracija, paragraf 3).

### **c . Specifičnosti funkcija**

11. Tužioci i sudije moraju obavljati svoje funkcije na pravičan, nepristrasan, objektivan i dosljedan način i moraju poštovati i nastojati štiti ljudska prava, kao i osigurati pravovremenost i efikasnost pravosudnog sistema.

12. U obavljanju svojih funkcija, tužioci se oslanjaju ili na sistem diskrecionog krivičnog gonjenja (princip prilike) ili na sistem obaveznog krivičnog gonjenja (princip zakonitosti), međutim u oba slučaja tužioci ne samo da djeluju u ime društva u cjelini, već vrše radnje u odnosu na određene pojedince, odnosno optuženog u odnosu na koga su dužni da budu pravični, kao i u odnosu na oštećene, u odnosu na koje su dužni da osiguraju da su njihova prava u potpunosti ispoštovana. S tim u vezi i ne dovodeći u pitanje poštovanje načela pravičnosti suđenja i prava na pravično suđenje i istog tretmana tuženog i tužioca, tužilac se ne može smatrati jednakim u odnosu na druga lica (Deklaracija, stav 2). Tužioci bi trebali uzeti u obzir stavove i interese okrivljenih, kao i preduzeti ili promovisati mjere kako bi osigurali da su okrivljeni obaviješteni o svojim pravima i o toku postupka. Tužioci ne bi trebali preduzimati ili nastaviti sa krivičnim gonjenjem kada se na osnovu provedene nepristrasne istrage i na osnovu raspoloživih dokaza dokaže da je optužnica neosnovana.



#### d. Postojeći međunarodni instrumenti

13. Nekoliko tekstova Vijeća Evrope, kao i sudska praksa Suda se direktno ili indirektno bave temama vezanim za odnos između sudija i tužilaca.

14. Prije svega, Sud dodjeljuje zadatke sudijama isključivo u njihovom svojstvu čuvara prava i sloboda - vidjeti posebno članove 5. (pravo na slobodu i sigurnost) i 6. (pravo na pravično suđenje) - ali takođe dodjeljuje zadatke javnim tužiocima (kao rezultat člana 5. stavova 1a, 3 i 6).

15. Sud, čiji je jedan od zadataka da tumači Konvenciju, je donio nekoliko odluka o pitanjima koja se tiču odnosa između sudija i javnih tužilaca.

16. Sud se posebno bavio problematikom lica koja su obavljala funkciju i tužioca i sudije u istom predmetu (presuda od 1. oktobra 1982. godine, u predmetu Piersack protiv Belgije, §§ 30-32), potreba garantovanja neizvršavanja političkog pritiska na sudove ili organe gonjenja (presuda od 12. februara 2008. godine, u predmetu Guja protiv Moldavije, §§ 85-91), o potrebi zaštite sudija i javnih tužilaca u kontekstu slobode izražavanja (presuda od 8. januara 2008. godine, u predmetu u Saigili i drugi protiv Turske, §§ 34-40), procesne obaveze sudova i javnih tužilaštava da provode istragu, krivično gonjenje i kažnjavanje u vezi sa kršenjem ljudskih prava (presuda od 15. maja 2007. godine, u predmetu Ramsahai i ostali protiv Nizozemske, §§ 321-357) i na kraju doprinos organa gonjenja u standardizaciji sudske prakse (presuda od 10. juna 2008. godine, u predmetu Martins de Castro i Alves Correia de Kastro protiv Portugala, §§ 51-66).

17. U oblasti krivičnog postupka, Sud je preispitao status i ovlaštenja državnog tužilaštva i uslove iz člana 5. stav 3. Konvencije (u odnosu na službenike koji "imaju zakonom propisana sudska ovlaštenja") u kontekstu raznih činjeničnih situacija (pogledati, između ostalog, presudu od 4. decembra 1979. godine, u predmetima Schiesser protiv Švicarske, §§ 27-38, De Jong, Baljet i Van den Brink protiv Nizozemske, §§ 49-50, Assenov i drugi protiv Bugarske, §§ 146-150, Niedbala protiv Poljske, §§ 45-47, Pantea protiv Rumunije, §§ 232-243, kao i presudu od 10. jula 2008. godine, u predmetu Medvediev i drugi protiv Francuske, §§ 61, 67-69). Sud je takođe preispitao status, nadležnost i nadzorna ovlaštenja organa gonjenja u slučajevima praćenja telefonskih komunikacija (presuda od 26. aprila 2007. godine, u predmetu Dumitru Popescu protiv Rumunije, §§ 68-86) i prisustva organa gonjenja na osnovu odobrenja vrhovnih sudova (presuda od 30. oktobra 1991. godine, u predmetu Borgers protiv Belgije, §§ 24- 29, i presuda od 8. jula 2003. godine, u predmetu Fontaine i Berlin protiv Francuske, §§ 57-67).

18. Na kraju, van krivičnopravne oblasti, Sud ima dobro uspostavljen korpus sudske prakse o "doktrini istupanja", prema kojoj je prisustvo tužilaca u donošenju odluka sudova u suprotnosti sa članom 6 stav 1 Konvencije (presude od 20. februara 1996. godine, u predmetu Lobo Machado protiv Portugalije, §§

28-32, i presuda od 12. aprila 2006. godine, u predmetu *Martinie protiv Francuske* [VV], §§ 50-55).

19. Ostali tekstovi koje je pripremila Vijeće Evrope: Preporuka Rec(94)12 Komiteta ministara o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija, koja prepoznaje veze između sudija i javnih tužilaca, ograničeno na zemlje u kojima sudije i tužioci imaju sudska ovlaštenja u smislu značenja koje je dato u prilogu ovog tumačenja ili izraza Suda; Preporuka Rec(2000)19 Komiteta ministara o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa u kojoj su izričito naglašeni odnosi između sudija i tužilaca, kao i opšta načela koja su od ključnog značaja u osiguranju da navedeni odnosi doprinose postizanju nedvosmislenog i ispravnog izvršavanja zadataka sudija i javnih tužilaca. Ova preporuka posebno naglašava obavezu države da “preduzme odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo da je pravni status, ovlaštenje i procesna uloga javnih tužilaca propisan zakonom na način kojim ne isključuje postojanje legitimne sumnje u nezavisnost i nepristrasnost sudećih sudija”. Preporuka Rec(87)18 Komiteta ministara o pojednostavljenju krivičnopravnih radnji, koja pruža različite primjere zadataka za koje su prethodno bile isključivo nadležne sudije i koje su trenutno povjerene državnom tužilaštvu (čiji se osnovni zadatak i dalje sastoji u preuzimanju i provođenju krivičnog gonjenja). Ovi novi zadaci generišu dodatne uslove u pogledu organizacije javnog državnog tužilaštva i izbora lica koja će preuzeti obavljane navedenih funkcija.

## **II. Status sudija i javnih tužilaca**

### **a. Garancije za internu i eksternu nezavisnost sudija i javnih tužilaca; vladavina prava kao uslov za njihovu nezavisnost.**

20. Sudije i tužioci trebaju biti međusobno nezavisni u vršenju svojih funkcija. Oni obavljaju različite funkcije u pravosudnom sistemu i društvu u cjelini. Stoga postoje različita mišljenja po pitanju institucionalne i funkcionalne nezavisnosti (Deklaracija, stav 3).

21. Pravosuđe se zasniva na načelu nezavisnosti u odnosu na svako drugo ovlaštenje i u odnosu na uputstva koja dolaze iz bilo kojeg izvora, kao i na odsustvo unutrašnje hijerarhije. Njegova uloga i, gde je to moguće, uloga porote, se ogleda u ispravnom presuđivanju u predmetima koje formira javno tužilaštvo ili koji se pokreću na zahtjev stranke u postupku. Navedeno podrazumijeva odsustvo svih nepoželjnih uticaja od strane javnog tužioca ili odbrane. Sudije, tužioci i advokati odbrane bi trebali poštovati uloge drugih u postupku. (Deklaracija, stav 5).

22. Osnovni princip nezavisnosti sudija je ugrađen u članu 6. Evropske konvencije i naglašen u prethodnim stavovima CCJE.

23. Funkcija suđenja podrazumijeva odgovornost za donošenje obavezujućih odluka za zainteresovana lica i za odlučivanje u građanskom postupku na osnovu zakona. Oba su prerogativ sudije, pravosudnog organa koji je nezavisan od drugih državnih nadležnosti.<sup>2</sup> Navedeno u suštini ne predstavlja misiju javnih tužilaca, koji su odgovorni za pokretanje ili nastavak krivičnog postupka.

24. CCJE i CCPE se odnose na dosljednu sudsku praksu Suda, u vezi sa članom 5. stav 3. i članom 6. Evropske konvencije. Posebno, oni se odnose na odluke u predmetu Schiesser protiv Švicarske, pri čemu je Sud prepoznao uslov nezavisnosti od izvršne vlasti i stranaka u postupku u odnosu na bilo koje «službeno lice koje je zakonom ovlašteno da izvršava sudska ovlaštenja», što ne isključuje, međutim, subordinaciju većim nezavisnim sudskim vlastima (Deklaracija, stav 7).

25. U nekim državama članicama, javni tužioci su ovlašteni da donose obavezujuće odluke u određenim situacijama u cilju zaštite određenog interesa, a koje nisu vezane za preduzimanje krivičnog gonjenja. CCJE i CCPE smatraju da svako dodjeljivanje pravosudnih funkcija tužiocima treba biti ograničeno na predmete za koje su predviđene blaže kazne, kao i da ih ne treba ostvarivati u kombinaciji sa ovlaštenjima za krivično gonjenje u istom predmetu i ne bi trebalo da prejudiciraju prava optuženog na odluku u predmetu koji se vodi pred nezavisnim i nepristrasnim organima koji vrše sudsku funkciju. Ni pod kojim okolnostima, takva ovlaštenja ne smiju omogućiti javnim tužiocima da donose konačne odluke kojima se ograničavaju individualne slobode i provodi lišavanje slobode bez prava na žalbu sudiji ili sudu (Deklaracija, paragraf 7).

26. Državno tužilaštvo je nezavisan organ, čije postojanje se treba zasnivati na zakonu na najvišem mogućem nivou. U demokratskim državama, ni parlament ni bilo koji drugi državni organ ne treba nastojati da neopravdano utiče na određenu odluku javnih tužilaca u vezi sa pojedinačnim predmetima, kako bi se utvrdilo kako bi trebalo provesti krivično gonjenje u svakom konkretnom predmetu, ili koje primoravaju javne tužioce da promijene svoje odluke (Deklaracija, paragrafi 8 i 9).

27. Nezavisnost javnih tužilaca je neophodna kako bi im se omogućilo da vrše svoju funkciju. Nezavisnost ojačava njihovu ulogu u pravnoj državi i u društvu, i takođe je garancija da će pravosudni sistem funkcionisati pravično i cjelishodno i da će se ostvariti sve prednosti pravosudne nezavisnosti (Deklaracija, paragrafi 3 i 8). Samim tim, osiguranje nezavisnosti sudija, nezavisnost javnih tužilaca ne predstavlja isključivo pravo ili privilegiju prenesenu u interesu tužilaca, već predstavlja garanciju koja je u interesu pravičnog, nepristrasnog i efikasnog pravosuđa koje štiti i javne i privatne interese lica u postupku.

<sup>2</sup> Vidjeti konkretno Mišljenje br. 1 (2001) CCJE o standardima koji se odnose na nezavisnost sudstva i stalnosti sudijske funkcije i Preporuku Rec(94)12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija.

28. Funkcija tužioca, koja može biti okarakterisana principima obaveznog ili diskrecionog krivičnog gonjenja, se razlikuje u zavisnosti od sistema koji postoji u svakoj zemlji, u zavisnosti od pozicije koju javni tužilac zauzima u institucionalnom sistemu i u krivičnom postupku.

29. Nevezano za status javnih tužilaca, oni moraju uživati potpunu funkcionalnu nezavisnost u vršenju svojih pravnih uloga, bez obzira da li se radi o krivičnopravnoj materiji ili ne. Bez obzira na činjenicu postojanja hijerarhije i hijerarhijskih ovlaštenja, u cilju osiguranja tužilačke odgovornosti i sprečavanja pokretanja postupka na proizvoljan ili nekonzistentan način, javni tužioci moraju osigurati jasne i transparentne smjernice u pogledu izvršavanja njihovih tužilačkih ovlaštenja (Deklaracija, paragraf 9).

30. U tom smislu, CCJE i CCPE žele da se podsjetimo konkretno Preporuke (2000)19 koja prepoznaje da, u cilju promovisanja jednakosti, dosljednost i efikasnosti u aktivnosti javnog tužilaštva, države trebaju nastojati da definišu opšte principe i kriterije koji bi poslužili kao referenca u odnosu na odluke koje donose tužioci u pojedinačnim predmetima.

31. Uputstva tužiocima trebaju biti u pisanoj formi, u skladu sa zakonom i, gde je to moguće, trebaju biti u skladu sa javno dostupnim smjernicama i kriterijima (Deklaracija, paragraf 9).<sup>3</sup>

32. Svaka odluka, bilo da se odnosi na preduzimanje ili nepreduzimanje krivičnog gonjenja, mora biti pravno utemeljena. Svaka kontrola odluke tužioca koja se provodi u skladu sa zakonom a koja se tiče preduzimanja ili nepreduzimanja krivičnog gonjenja treba se provesti na nepristrasan i objektivan način, bez obzira da li se provodi u okviru samog tužilaštva ili od strane nezavisnog pravosudnog organa. Interese oštećenog, kao i pravne interese drugih lica, treba uvijek uzeti u obzir. (Deklaracija, paragraf 9).

33. Komplementarna priroda funkcija sudija i tužilaca znači da su i sudije i tužioci svjesni da nepristrasna odluka zahtjeva jednakost dostupnih pravnih mehanizama javnog tužilaštva i odbrane, kao i da javni tužioci moraju u svakom trenutku biti iskreni, objektivni i nepristrasni. Sudije i tužioci moraju, u svakom trenutku, poštovati integritet osumnjičenih, optuženih i oštećenih lica, kao i prava na odbranu (Deklaracija, paragraf 2 i 6).

34. Nezavisnost sudija i tužilaca je neodvojiva od vladavine prava. Sudije i tužioci djeluju u opštem interesu, u ime društva i građana koji žele da se njihova prava i slobode garantuju u svim aspektima. Oni intervenišu u oblastima u kojima najosjetljivija ljudska prava (individualna sloboda, privatnost, zaštita imovine itd.) zaslužuju najveću zaštitu. Tužioci moraju osigurati da su dokazi prikupljeni, da je postupak pokrenut i da se isti sprovodi u skladu sa zakonom.

<sup>3</sup> Takođe vidjeti CCPE Mišljenje br. 3 (2008) o ulozi javnog tužioca van okvira krivičnog prava.

Pri tome, oni moraju da poštuju principe utvrđene Evropskom konvencijom i drugim međunarodnim pravnim instrumentima, naročito u dijelu koji se odnosi na poštovanje pretpostavke nevinosti, prava na odbranu i pravičnosti suđenja. Sudije moraju osigurati poštovanje navedenih principa u postupku u kojem oni sude.

35. Dok je javnim tužiocima dozvoljeno da se obraćaju sudiji za preduzimanje određenih radnji, dostavljaju podneske koji su propisani zakonom, upoznaju sudije sa činjenicama do kojih su došli u skladu sa zakonom, oni se ni na koji način ne smiju miješati u postupak donošenja odluka sudija i dužni su se pridržavati odluka sudije. Tužilac se ne može suprotstaviti izvršenju sudskih odluka, može isključivo reagovati dostavljanjem podnesaka propisanim zakonom (Deklaracija, paragraf 4 i 5).

36. Radnje i ponašanje javnog tužioca i sudije ne trebaju ostavljati nikakvu sumnju u njihovu objektivnost i nepristrasnost. Sudije i tužioci moraju biti funkcionalno i međusobno nezavisni. U očima stranaka u postupku i društva u cjelini, ne smije ni u naznakama postojati sumnja da je došlo do prešutnog dogovora između sudija i tužilaca ili da postoji neslaganje ili konfuzija između dvije funkcije.

37. Poštovanje navedenih načela podrazumijeva da se status tužilaca mora garantovati zakonom na najvišem mogućem nivou, na način koji je analogan statusu sudija. Blizina i komplementarna priroda misija sudija i tužilaca stvara slične zahtjeve i garancije u pogledu njihovog statusa i uslova službe, konkretno u vezi zapošljavanja, obuke, karijernog razvoja, discipline, transfera (koji će se izvršiti samo u skladu sa zakonom ili na osnovu njihovog pristanka), naknada, prestanka funkcije i slobode u stvaranju profesionalnih udruženja (Deklaracija, paragraf 8).

38. Sudije i tužioci trebaju, u skladu sa važećim nacionalnim sistemom, biti direktno povezani sa upravljanjem njihovih usluga. S tim u vezi, neophodno je staviti na raspolaganje sudijama i tužiocima dovoljno finansijskih sredstava, kao i infrastrukturu i adekvatne ljudske i materijalne resurse i iste treba koristiti i upravljati unutar njihove nadležnosti (Deklaracija, paragraf 4).

#### **b. Etika i deontologija sudija i javnih tužilaca**

39. Sudije i tužioci trebaju se odlikovati visokim integritetom i odgovarajućim stručnim i organizacionim sposobnostima. Zbog prirode njihovih funkcija, koje su svjesno prihvatili, sudije i tužioci su konstantno izloženi javnoj kritici i moraju se, s tim u vezi, suzdržati, u okviru zakona, od komunikacije o svojim predmetima. Budući da predstavljaju glavne učesnike u pravosudnom sistemu, oni u svakom trenutku moraju časno i dostojanstveno obavljati svoju profesiju, i

---

u svim se situacijama ponašati na način dostojan njihove funkcije.<sup>4</sup> (Deklaracija, paragraf 11).

40. Sudije i tužiocima trebaju se suzdržati od svih radnji i ponašanja koje bi mogle umanjiti povjerenje u njihovu nezavisnost i nepristrasnost. Oni bi trebali razmatrati predmet koji im je dodijeljen u rad sa dužnom pažnjom i u razumnom roku, objektivno i nepristrasno.

41. Javni tužiocima se trebaju suzdržati od davanja komentara i izjava u javnosti putem medija, a koje bi mogle stvoriti utisak da se stvara direktan ili indirektan pritisak na sud kako bi donio određenu odluku, ili koje mogu ugroziti pravičnost postupka.

42. Sudije i tužiocima se trebaju upoznati sa etičkim standardima koji regulišu međusobne funkcije, čime će poboljšati međusobno razumijevanje i poštovanje zajedničkih zadataka, istovremeno povećavajući izgleda za postizanje harmonične saradnje.

### **c. Obuka sudija i javnih tužilaca**

43. Najviši nivo profesionalnih vještina predstavlja preduslov za povjerenje javnosti u sudije i javne tužioce, na osnovu čega oni uglavnom baziraju svoju legitimnost i ulogu. Adekvatno stručno usavršavanje ima ključnu ulogu u procesu rada, jer omogućava poboljšanje učinka sudija i tužilaca, i na taj način poboljšava kvalitet pravosudnog sistema u cjelini (Deklaracija, paragraf 10).

44. Obuka za sudije i tužioce ne podrazumijeva isključivo sticanje profesionalnih sposobnosti neophodnih za struku, već podjednako i stalnu obuku tokom profesionalne karijere. Obuka obuhvata najrazličitije aspekte njihovog profesionalnog života, uključujući i administrativno upravljanje sudovima i tužilaštvima, i ona takođe mora odgovoriti na potrebe specijalizacije. U interesu ispravnog postupanja, kontinuirana obuka neophodna kako bi se održao visok stepen kvalifikacija i sveobuhvatnost, nije samo pravo nego i dužnost sudija i javnih tužilaca (Deklaracija, paragraf 10).

45. U državama u kojima je to moguće, zajednička obuka za sudije, javne tužioce i advokate o temama od zajedničkog interesa može doprinijeti postizanju najkvalitetnijeg pravosudnog sistema. Zajednička obuka treba omogućiti stvaranje osnove za zajedničku pravnu kulturu (Deklaracija, paragraf 10).

---

<sup>4</sup> Za sudije vidjeti, npr. CCJE Mišljenje br. 3 (2002) o principima i pravilima koja regulišu profesionalno ponašanje sudija, posebno etiku, nedopustivo ponašanje i nepristrasnosti (2002) i Bangalorske principe sudijskog ponašanja (koje je usvojila UN- ECOSOC 2006. godine) i Univerzalnu povelju sudija, koju je usvojio Centralni savjet Međunarodnog udruženja sudija 17. novembra 1999. godine u Tajpeju (Tajvan). Za tužioce, pored Smjernica UN-a o ulozi tužilaca (1990), pogledajte Evropske smjernice o etici i ponašanju javnih tužilaca (Smjernice iz Budimpešte), koje su usvojili evropski tužiocima 31. maja 2005. godine na konferenciji u Budimpešti.



46. Različiti Evropski pravni sistemi osiguravaju obuku za sudije i tužioce prema različitim modelima. Neke zemlje su uspostavile akademiju, nacionalnu školu ili drugu vrstu specijalizovane institucije; dok su druge zemlje ovu nadležnost prenijele na određene organe. Treba organizovati međunarodne kurseve obuke za sudije i tužioce. Od suštinskog je značaja, u svim slučajevima, osigurati nezavisan karakter institucije zadužene za organizovanje ovih obuka, jer se upravo samostalnošću institucije može očuvati kulturološki pluralizam i nezavisnost.<sup>55</sup>

47. S tim u vezi, veliki značaj se pridaje direktnom doprinosu sudija i tužilaca u edukaciji, jer im se time daje mogućnost da daju svoje mišljenje stečeno na osnovu njihovog profesionalnog iskustva. Obuka se ne bi isključivo trebala odnositi na zakon i zaštitu individualnih sloboda, već treba obuhvatati i module o upravljačkoj praksi i proučavanju sudskih i tužilačkih zadataka. Istovremeno, od suštinskog je značaja uključiti mišljenja advokata i akademskih građana kako bi se izbjegao usko orjentisan pristup. Na kraju, kvalitet i efikasnost edukacije treba ocjenjivati na redovnoj osnovi i na objektivan način.

### **III. Uloge i funkcije sudija i javnih tužilaca u pretpretresnom postupku**

48. U pretpretresnoj fazi postupka, sudija samostalno ili ponekada zajedno sa tužiocem, kontroliše zakonitost istražnih radnji, posebno kada one utiču na osnovna prava (odluke o hapšenju, pritvoru, oduzimanju, provođenje posebnih istražnih radnji itd).

49. Kao opšte pravilo, javni tužioci trebaju kontrolisati zakonitost istrage i pratiti način na koji lica zadužena za provođenje istrage poštuju ljudska prava, prilikom odlučivanja da li da preduzmu ili odustanu od krivičnog gonjenja.

50. Preporuka Rec(2000)19 predviđa slučajeve kada se policija stavlja u nadležnost javnih tužilaca ili kada je za policijsku istragu nadležan tužilac, država treba preduzeti efikasne mjere kojima bi garantovala ovlaštenje javnog tužioca da osigura uputstva, izvrši procjenu i kontrolu i sankcioniše kršenje. U slučajevima kada je policija nezavisna od javnih tužilaca, preporuka je ograničena i predviđa da država treba preduzeti efikasne mjere kako bi se osiguralo postojanje odgovarajuće funkcionalne saradnje između javnih tužilaca i istražnih organa.

51. Čak i u sistemima u kojima tužilac vodi istragu koji ima pravosudna ovlaštenja, neophodno je da sudija ili sud prati preduzimanje bilo kakvih mjera koje mogu uključivati mogućnost kršenja sloboda, posebno u pogledu privremenog pritvora.

---

<sup>55</sup> Vidjeti CCJE Mišljenje br. 4 ( 2003 ) na odgovarajućoj inicijalnoj i kontinuiranoj edukaciji sudija na nacionalnom i evropskom nivou i CCJE Mišljenje br. 10 (2007) o Sudskom vijeću u službi društva, paragraf 65-72.

## **b. Odnosi između sudija i javnih tužilaca u toku krivičnog gonjenja i sudskih ročišta**

52. U nekim državama, javni tužioci mogu regulisati protok predmeta, primjenom diskrecionog ovlaštenja u odlučivanju da li i za koje predmete će se voditi sudski postupak (mirenje između optuženog i žrtve, poravnanje koje prethodi sudskom poravnanju uz saglasnost stranaka, tj. institut odloženog gonjenja, kao i skraćeni i pojednostavljeni postupak sporazuma o priznanju krivice, posredovanje itd), što doprinosi smanjenju opterećenja pravosudnog sistema i određivanje prioriteta tužilaštva.

53. Navedena ovlaštenja javnog tužilaštva, koja odražavaju modernizaciju, socijalizaciju, humanizaciju i racionalizaciju administracije krivičnog prava, su korisna za smanjenje opterećenosti sudova. S druge strane, ukoliko su tužioci ovlašteni da odlučuju da li će pokretati postupak pred sudom, javlja se potreba za izbjegavanjem proizvoljnih radnji, diskriminacija ili eventualni nezakoniti pritisci političke vlasti, kao i potreba da se zaštite prava oštećenih. Takođe je neophodno omogućiti svakom licu kojem je povrijeđeno određeno pravo, posebno oštećenima, da zahtijeva preispitivanje odluke tužioca za nepokretanje krivičnog postupka. Jedna od mogućih opcija je da se dozvoli oštećenom da se direktno obrati sudu u vezi sa predmetom.

54. Stoga, u zemljama u kojima postoji sistem diskrecionog krivičnog gonjenja, tužilac treba razmotriti da li da preuzima krivično gonjenje ili ne, uzimajući u obzir sve opšte smjernice ili kriterije koji su usvojeni u cilju postizanja konzistentnosti u odlukama tužilaštva.

55. Nepristrasnost tužilaca u toku postupka treba shvatiti na sljedeći način: oni trebaju djelovati na pravičan i objektivian način, kako bi osigurali da sud raspolaže svim relevantnim podacima i pravnom argumentacijom i, posebno, kako bi osigurali da su objelodanjeni dokazi koji idu u prilog optuženom; da uzmu u obzir položaj okrivljenog i oštećenog; provjere da su svi dokazi dobijeni korištenjem sredstava koja su prihvatljiva za sudiju, u skladu sa pravilima pravičnog suđenja i da odbiju da koriste dokaze dobijene kao rezultat kršenja ljudskih prava, kao što je mučenje (Deklaracija, paragraf 6).

56. Tužioci neće preduzimati ili nastaviti sa krivičnim gonjenjem i uložiti će sve napore kako bi obustavili postupak, ukoliko se na osnovu nepristrasne istrage ili pregleda dokaza utvrdi neosnovanost optužnice.

57. U suštini, tokom postupka sudije i tužioci provode svoje funkcije u cilju provođenja pravičnog krivičnog postupka. Sudija prati zakonitost prikupljenih dokaza od strane javnih tužilaca ili istražitelja i može osloboditi optuženog ukoliko nema dovoljno dokaza ili ukoliko su isti dobijeni na nezakonit način. Javni tužioci takođe mogu imati pravo da podnesu žalbu na odluku suda.

### c. Prava odbrane u svim fazama postupka

58. Sudije se moraju pridržavati pravila krivičnog postupka uz puno poštovanje prava na odbranu (pružajući mogućnost okrivljenima da ostvare svoja prava, obavještavanje optuženih o svim tačkama optužnice koja im je stavljena na teret itd.), prava oštećenih u postupku, načela pravičnog suđenja i jednakog tretmana tuženog i tužioca i prava na javnost suđenja, na način kojim se garantuje pravično suđenje u svim predmetima.<sup>6</sup> (Deklaracija, paragraf 1, 2,6 i 9).

59. Optužnica ima ključnu ulogu u krivičnom postupku: od trenutka podizanja optužnice, optuženi se formalno pisanim putem obavještavaju o činjeničnom i pravnom osnovu djela koje im je stavljeno na teret (Evropski sud za ljudska prava, presuda od 19. decembra 1989. godine, u predmetu Kamasinski protiv Austrije, § 79). U krivičnom postupku, "pravično saslušanje" koje propisuje član 6. stav 1. Evropske konvencije, podrazumijeva da optuženi moraju imati pravo da ospore dokaze koji su protiv njih prikupljeni, kao i pravni osnov optužnice.

60. U zemljama u kojima javni tužioci prate provođenje istrage, oni su takođe dužni da osiguraju poštovanje prava odbrane. U zemljama u kojima krivičnu istragu vodi policija ili drugi istražni organi, uloga sudija u istražnom postupku je da garantuju poštovanje individualnih sloboda (*habeas corpus*), posebno u pogledu pritvora, i upravo su oni dužni da osiguraju poštovanje prava okrivljenog.

61. U mnogim zemljama, međutim, sudija i tužilac su odgovorni za praćenje stepena ostvarivanja prava odbrane tek nakon završetka istrage, prilikom podizanja optužnice. U ovom trenutku, tužilac koji prima izvještaje istražitelja, i sudija, koji ispituje optužni predlog i prikupljene dokaze, moraju osigurati da je svako lice koje je optuženo za krivično djelo, bilo blagovremeno i detaljno obaviješteno na njegovom jeziku, o prirodi i razlozima optužnice koja mu je stavljena na teret.

62. U zavisnosti od njihove uloge u određenoj zemlji, tužioci i sudije moraju osigurati da je optuženi imao dovoljno vremena i mogućnosti na raspolaganju za pripremu svoje odbrane, i pravo na branioca, i ako je potrebno, da mu se odredi branilac po službenoj dužnosti kojeg plaća država, i da ima pristup, ukoliko je potrebno, prevodiocu, a može da zahtijeva preduzimanje radnji neophodnih za utvrđivanje istine.

63. Kada se pokrene postupak, ovlaštenja sudije i tužioca variraju u zavisnosti od njihove uloge tokom suđenja. U svakom slučaju, ukoliko nedostaje bilo koja komponenta poštovanje prava na odbranu, sudija ili tužilac, ili obojica, u

---

<sup>6</sup> Vidjeti Mišljenje br. 8 (2006) CCJE o ulozi sudija u zaštiti vladavine prava i ljudskih prava u kontekstu terorizma.

---

zavisnosti od konkretnog nacionalnog sistema, trebaju ukazati na postojanje navedenih nedostataka i da ih objektivno isprave.

#### **IV. Odnosi sudija i javnih tužilaca van krivičnog prava i vrhovnih sudova**

64. U zavisnosti od države u kojoj vrše svoja ovlaštenja, tužioci mogu imati zadatke i funkcije van krivičnog prava.<sup>7</sup> Navedeni zadaci i funkcije se između ostalog mogu odnositi na građansko, upravno, privredno, socijalno pravo, izbornu i radno zakonodavstvo, kao i zakon o zaštiti životne sredine, socijalnim pravima ugroženih grupa, kao što su maloljetnici, osobe sa invaliditetom i osobe sa jako niskim primanjima. Uloga tužilaca ne bi im trebala omogućiti ostvarivanje pretjeranog uticaja na konačan postupak odlučivanja sudija (Deklaracija, paragraf 13).

65. Vrijedno je takođe spomenuti ulogu koju javni tužioci imaju u pojedinim zemljama pred Vrhovnim sudom. Ova uloga se može usporediti sa ulogom nezavisnog advokata pred Sudom pravde Evropskih zajednica. Pred ovim tijelima, nezavisni advokat (ili ekvivalentno) nije strana u postupku i ne predstavlja državu. On je nezavisan organ koji donosi zaključke, u svakom predmetu ili isključivo u predmetima od posebnog interesa, kako bi sud razjasnio sve zakonodavne aspekte o kojima sud odlučuje, sa ciljem da se osigura pravilna primjena zakona.

66. U skladu sa vladavinom prava u demokratskom društvu, cjelokupne nadležnosti javnih tužilaca, kao i postupci ostvarivanja ovih nadležnosti trebaju biti precizno utvrđeni zakonom. Kada tužioci deluju van okvira krivičnog prava, oni trebaju poštovati isključivu nadležnost sudije ili suda i uzeti u obzir razvijena načela u konkretnoj sudskoj praksi Suda, i to:

Učešće tužilaštva u sudskom postupku ne bi trebalo uticati na nezavisnost sudova;

Princip podjele vlasti se treba poštovati u pogledu zadataka i aktivnosti tužilaštva van krivičnog zakona, s jedne strane, i ulogom sudova u pogledu zaštite ljudskih prava s druge strane;

Ne dovodeći u pitanje njihovo isključivo pravo da zastupaju javni interes, tužioci bi trebali uživati ista prava i obaveze kao i bilo koja druga strana u postupku i ne trebaju uživati privilegovan položaj u sudskom postupku (načelo pravičnog suđenja i jednakog tretmana tuženog i tužioca); Radnje tužilaštava u ime društva da brane javni interes i prava pojedinaca neće povrijediti princip obavezujuće primjene pravosnažnih sudskih odluka (*res judicata*) uz neke izuzetke ustanovljene u skladu sa međunarodnim obavezama, uključujući i

---

<sup>7</sup> Vidjeti CCPE Mišljenje br. "o ulozima javnog tužilaštva koja prevazilazi okvire krivičnog prava".

sudsku praksu Suda. Ostali principi navedeni u Deklaraciji primenjuju se na sve funkcije javnih tužilaca van krivičnog prava, *mutatis mutandis* (Deklaracija, paragraf 13).

## V. Sudije, javni tužioci i mediji (Deklaracija, paragraf 11)

67. Mediji imaju ključnu ulogu u demokratskom društvu u cjelini, a posebno u pogledu pravosudnog sistema. Percepcija društva o kvalitetu pravosudnog sistema je pod velikim uticajem medija koji izvještavaju o načinu funkcionisanja pravosudnog sistema. Javnost takođe doprinosi postizanju pravičnog suđenja, jer štiti strane u sporu i optužene od netransparentnog provođenja postupka.

68. Ekspanzija pažnje javnosti i medija u krivičnim i građanskim postupcima je dovela do rastuće potrebe sudova i javnih tužilaca za osiguravanjem objektivnih informacija u medijima.

69. U demokratskom društvu je od fundamentalnog značaja da sudovi podstaknu povjerenje javnosti.<sup>8</sup> Javni karakter postupka je jedan od bitnih sredstava kojima se može održati poverenje u sudove.

70. U okviru Vijeća Evrope postoje dva glavna dokumenta koja se bave ovim pitanjem: a) Preporuka Rec(2003)13 o pružanju informacija putem medija u vezi sa krivičnim postupcima, i b) Mišljenje br. 7 CCJE o pravosuđu i društvu (2005).

71. Imajući u vidu pravo javnosti da dobija informacije od opšteg interesa, novinarima treba osigurati neophodne informacije kako bi mogli izvještavati i komentarisati o samom funkcionisanju pravosudnog sistema, u skladu sa obavezama diskrecije sudija i tužilaca a u vezi sa neriješenim predmetima i uz ograničenja važećim domaćim zakonom i u skladu sa sudskom praksom Suda.

72. Mediji, kao i sudije i javni tužioci, su dužni da poštuju osnovna načela kao što je pretpostavka nevinosti,<sup>9</sup> pravo na pravično suđenje, pravo na privatni život lica u postupku, takođe postoji potreba izbjegavanja povreda načela i postojanje nepristrasnosti sudija i javnih tužilaca uključenih u predmet.

73. Izvještavanje medija o predmetima koji su u fazi istrage ili suđenja, može izazvati smetnje i proizvesti neodgovarajući uticaj i pritisak na sudije, porotnike i javne tužioce koji zastupaju u određenom predmetu. Dobre profesionalne vještine, visoki etički standardi i jaka samokontrola protiv davanja prijevremenih komentara u vezi sa predmetima za koje je suđenje u toku, se smatra neophodnim za sudije i javne tužioce kako bi se izborili sa ovim izazovom.

<sup>8</sup> U pogledu ovog pitanja pogledati Evropski sud za ljudska prava, u predmetu Olujić protiv Hrvatske, (Prijava br. 22330/05).

<sup>9</sup> Između ostalog pogledati: Načelo I Dodatka Preporuke Rec(2003)13 i odgovarajućeg Obrazloženja.

74. Osobe zadužene za odnose sa medijima, npr. službenici za informisanje javnosti ili konkretne sudije i tužioci koji su obučeni za kontakt sa medijima, bi mogli pomoći medijima da objavljuju tačne informacije o radu i odlukama sudova, koje bi takođe pomogli sudijama i tužiocima.

75. Sudije i tužioci trebaju međusobno poštovati svoje specifične uloge u pravosudnom sistemu. Sudije i tužioci trebaju osmisliti smjernice ili kodeks dobre prakse za svaku profesiju vezanu za njen odnos sa medijima.<sup>10</sup> Određeni nacionalni etički kodeksi propisuju da se sudije uzdrže od davanja javnih komentara o predmetima u kojima još uvijek nije odlučeno, u cilju izbjegavanja izjava koje mogu navesti javnost da posumnja u nepristrasnost sudija,<sup>11</sup> i u cilju izbjegavanja povrede pretpostavke nevinosti. U svakom slučaju, sudije bi se prije svega trebale izraziti kroz svoje odluke; diskrecija i izbor riječi su važni kada sudije daju izjave za medije o predmetima koji su u toku ili za koje još uvijek nije donesena odluka u skladu sa zakonom.<sup>12</sup> Javni tužioci trebaju biti oprezni kada komentarišu postupak sudije ili nakon donesene presude, u kojem navode svoje neslaganje u vezi s odlukom, kao i da će se na istu žaliti, ukoliko je to primjereno.

## **VI. Sudije, tužioci i međunarodna saradnja (Deklaracija, paragraf 12)**

76. U cilju osiguravanja efikasne zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, važno je napomenuti potrebu za efikasnom međunarodnom saradnjom, posebno između država članica Vijeća Evrope, i to na osnovu vrijednosti sadržanih u relevantnim međunarodnim instrumentima, a posebno Evropskoj konvenciji. Međunarodna saradnja mora biti izgrađena na uzajamnom povjerenju. Informacije prikupljene kroz međunarodnu saradnju koje se koriste u sudskim postupcima moraju biti transparentne u svom sadržaju i porijeklu, i moraju biti dostupne sudijama, javnim tužiocima i strankama. Neophodno je spriječiti da se međunarodna pravosudna saradnja provodi bez adekvatnog pravosudnog nadzora i adekvatnog razmatranja, naročito, u pogledu prava odbrane i zaštite ličnih podataka.

<sup>10</sup> Predloženo za sudije i novinare u skladu sa CCJE Mišljenjem br. 7, o pravdi i društvu, paragraf 39 (2005).

<sup>11</sup> Vidjeti naprimjer, CCJE Mišljenje br. 3 CCJE o etici i odgovornosti sudija, paragraf 40 (2003).

<sup>12</sup> Vidjeti naprimjer, Evropski sud za ljudska prava, u predmetu *Daktaras protiv Litvanije* (Prijava 42095/98) i predmet *Olujić protiv Hrvatske*, (Prijava br. 22330/05).



Strasbourg, 19. novembar 2010. godine

CCJE(2010)2,  
konačna verzija

**Mišljenje  
CCJE  
br. 13 (2010)**

## **KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)**

### **ULOGA SUDIJA U IZVRŠENJU SUDSKIH ODLUKA**

#### **I. UVOD**

1. Komitet ministara Vijeća Evrope tražio je od Konsultativnog vijeća evropskih sudija (u daljem tekstu: CCJE) da u 2010. godini pripremi mišljenje o “ulozi sudija u odnosu na ostale nosioce državnih i drugih funkcija u izvršenju sudskih odluka”<sup>1</sup>.

2. Konsultativno vijeće evropskih sudija pripremi je ovo Mišljenje na osnovu odgovora 34 države članice na upitnik. Odgovori velike većine država ukazuju na ozbiljne prepreke za efikasno i adekvatno izvršenje sudskih odluka. Prepreke se javljaju u građanskoj, upravnoj i krivičnoj oblasti. U pogledu građanskih i upravnih stvari, države naročito ističu složenost i troškove postupka izvršenja. Kad je riječ o krivičnim stvarima, odgovori država ukazuju, između ostalog, na neodgovarajuće uslove u zatvorima i slabu politiku izvršenja kazne.

3. U ovom Mišljenju će biti predložene konkretne mjere za unapređenje uloge sudija u izvršenju sudskih odluka, i ono se načelno ne odnosi na postupak izvršenja.

---

<sup>1</sup> Vidjeti projektni zadatak CCJE za 2010. godinu, usvojen od strane Komiteta ministara na 1075. sastanku zamjenika ministara (20. januar 2010. godine).

4. U tom cilju će biti razmotrena uloga sudija u odnosu na izvršenje sudskih odluka u građanskim, upravnim i krivičnim stvarima, kao i odluka međunarodnih sudova, prije svega Evropskog suda za ljudska prava.

5. CCJE se u toku pripreme nacрта ovog Mišljenja oslanjao na pravne instrumente Vijeća Evrope, a naročito je imao u vidu:

- Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, naročito članove 5, 6, 8. i 13. i član 1. Protokola br. 1;
- Deklaraciju usvojenu u Interlakenu na Konferenciji na visokom nivou o budućnosti Evropskog suda za ljudska prava (19. februar 2010. godine);
- Preporuku Rec(2003)16 Komiteta ministara državama članicama o izvršenju upravnih i sudskih odluka u oblasti upravnog prava;
- Preporuku Rec(2003)17 Komiteta ministara državama članicama o izvršenju;
- Preporuku Rec(2006)2 Komiteta ministara državama članicama o evropskim zatvorskim pravilima;
- Preporuku CM/Rec(2008)2 Komiteta ministara državama članicama o efikasnim nacionalnim kapacitetima za brzo izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava;
- Izvještaj Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (u daljem tekstu: CEPEJ) "Evropski pravosudni sistemi" (izdanje 2010);
- "Izvršenje odluka Evropskog suda za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u Evropi" (CEPEJ Studies br. 8);
- Smjernice CEPEJ za bolje provođenje postojeće preporuke Vijeća Evrope o izvršenju;
- Treći Godišnji izvještaj za 2009. godinu o kontroli izvršenja presuda Evropskog suda za ljudska prava;
- Konvenciju o zaštiti podataka o ličnosti (ETS br. 108);
- Stavove Komesara za ljudska prava "Manjkavo provođenje sudskih odluka podriva povjerenje u državnu pravdu" (31. avgust 2009. godine);
- Konvenciju Vijeća Evrope o izvršenju kazni i ekstradiciji: Evropska konvencija o ekstradiciji (ETS br. 24) i dodatne protokole (ETS br. 86 i 98), Evropsku konvenciju o nadzoru uslovno osuđenih ili uslovno oslobođenih lica (ETS br. 51), Evropsku konvenciju o međunarodnom važenju krivičnih presuda (ETS br. 70), Konvencija o transferu osuđenih lica (ETS br. 112) i dodatni protokol (ETS No. 167);

kao i sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava u vezi s tim pitanjem, a naročito:

- Hornsby protiv Grčke (19. mart 1997. godine, br. 18357/91);

- Burdov protiv Rusije br. 2 (15. januar 2004. godine, br. 33509/04);
- Akashev protiv Rusije (12. juni 2008. godine, br. 30616/05);
- Zielinski i Pradal i Gonzalez i drugi protiv Francuske (28. oktobar 1999. godine, br. 24846/94);
- Cabourdin protiv Francuske (11. april 2006. godine, br. 60796/00);
- Immobiliare Saffi protiv Italije (28. juli 1999. godine, GC br. 22774/93);
- Papon protiv Francuske (25. juli 2002. godine, br. 54210/00);
- Annoni Di Gussola i Desbordes i Omer protiv Francuske (14. novembar 2000. godine, br. 31819/96, 33293/96).

## II. OPŠTA NAČELA

6. „Izvršenje“ označava provođenje sudskih odluka, kao i drugih sudskih ili vansudskih izvršnih naslova. Može se odnositi na naredbu o činjenju, nečinjenju ili plaćanju u skladu sa donijetom presudom. Može se odnositi na izricanje novčane ili zatvorske kazne.

7. Efikasno izvršenje obavezujuće sudske odluke predstavlja osnovni element vladavine prava. Neophodno je osigurati povjerenje javnosti u autoritet sudstva. Nezavisnost pravosuđa i pravo na pravično suđenje (član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda) uzaludno je ako se odluke ne izvršavaju.

8. Postupak izvršenja treba provoditi u skladu s osnovnim pravima i slobodama (članovi 3, 5, 6, 8, 10. i 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, zaštita podataka itd.).

9. Odluka o izvršenju treba sadržavati precizno i jasno navedene obaveze i prava o kojima je riječ kako bi se izbjegle prepreke za efikasno izvršenje.<sup>2</sup>

10. Odluke Evropskog suda za ljudska prava ukazuju na to da je od strane zakonodavnih ili izvršnih vlasti bilo pokušaja da utiču na izvršenje odbijanjem, suspendovanjem ili osporavanjem djelovanja policije. Takođe je bilo i pokušaja da se izvrši uticaj na postupke koji su u toku, donošenjem propisa koji su često proglašavani za retroaktivne ili podložne tumačenju, s ciljem da se izmijeni predvidivi ishod jednog ili većeg broja sudskih predmeta ili uvedu novi instrumenti za njihovo preispitivanje.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Vidjeti *Privalikhin protiv Rusije* od 12. maja 2010. godine: Sud je potvrdio da će, kako bi odlučio o tome da li je odlaganje izvršenja bilo razumno, razmotriti u kojoj mjeri su bili složeni postupci izvršenja, kako su se ponašali podnosilac predstavke i vlast, i kakva je bila priroda dosuđene naknade (vidjeti i *Raylyan protiv Rusije*, br. 22000/03, paragraf 31, 15. februar 2007. godine).

<sup>3</sup> Vidjeti, naprimjer, *Immobiliare Saffi protiv Italije*, 28. juli 1999. godine, i drugih 156 predmeta protiv Italije; *Zielinski i Pradal i Gonzales i drugi protiv Francuske*, 28. oktobar 1999. godine; *Cabourdin protiv Francuske*, 11. april 2006. godine.

11. Izvršenje odluke ne smije se dovoditi u pitanje naknadnom intervencijom izvršne vlasti ili zakonodavca kojom se nameće retroaktivna primjena zakona.

12. Pojam “nezavisnog” suda iz člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda podrazumijeva ovlaštenje suda da donese obavezujuću odluku koja ne smije biti predmet odobravanja ili potvrđivanja, kao i da vansudski organ, uključujući šefa države, ne može izmijeniti sadržaj odluke<sup>4</sup>. Stoga, sve grane vlasti država trebaju osigurati da pravne odredbe kojima se garantuje nezavisnost sudova, sadržane u njihovim ustavima ili najvišim pravnim aktima, budu sačinjene tako da nalažu izvršenje sudskih odluka bez odlaganja i bez intervenisanja drugih grana vlasti date države, sa jednim izuzetkom u slučaju amnestije i pomilovanja u krivičnim stvarima. Izvršenje sudske odluke može biti suspendovano samo drugom sudskom odlukom.

13. Postupak izvršenja ne treba odlagati, osim iz zakonom određenih razloga. Svako odlaganje treba biti podvrgnuto sudijskoj ocjeni.

14. Izvršitelji ne trebaju raspolagati ovlaštenjima koja bi im omogućila osporavanje ili mijenjanje uslova utvrđenih presudom.

15. Ako je za stranku neophodno da odluka bude izvršena, pokretanje postupka izvršenja trebalo bi bit jednostavno. Treba izbjeći sve prepreke za izvršenje, kao naprimjer pretjerano visoke troškove postupka.

16. Izvršenje treba biti brzo i efikasno. Zbog toga se moraju osigurati sredstva neophodna za izvršenje. Pravnom regulativom je potrebno jasno odrediti raspoloživa sredstva, nadležne organe i postupak dodjele sredstava.

17. Države članice trebaju osigurati ubrzani ili hitni postupak izvršenja u slučajevima kada bi odlaganje moglo izazvati nepopravljivu grešku (predmeti porodičnog prava, predmeti u kojima je okrivljeni u bjekstvu, slučajevi protjerivanja, rizik od štete po imovinu itd.).

18. Kako bi sudije mogle ispuniti svoje zadatke, pravosuđu treba osigurati sljedeće instrumente koji se tiču izvršenja:

- žalba sudiji ako nadležni organi nisu pokrenuli postupak izvršenja ili su ga odložili; sudija treba biti uključen i kada su u pitanju osnovna prava stranaka; u svim predmetima sud treba imati ovlaštenje da dodijeli pravičnu naknadu;
- žalba ili prigovor sudiji ako postoji bilo kakva zloupotreba u postupku izvršenja;

---

<sup>4</sup> Vidjeti, naprimjer, Van de Hurk protiv Holandije, 19. april 1994. godine; Findlay protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 25. februar 1997. godine, naročito paragraf 77.

- žalba sudiji s ciljem rješavanja spora koji se tiče izvršenja i davanja naredbe o izvršenju odluke državnim i drugim relevantnim organima; na kraju, da bi se osiguralo izvršenje, sudija treba iskoristiti sve mogućnosti koje su na raspolaganju kako bi se osiguralo izvršenje;
- identifikovanje i uzimanje u obzir prava i interesa trećih strana i članova porodica, uključujući prava i interese djece.

19. U nekim sistemima, stranke mogu posrednom prinudom biti primorane da postupaju u skladu sa sudskom odlukom, naprimjer, izricanjem novčane kazne ili primjenom zakonskih odredbi koje predviđaju mogućnost podnošenja krivične prijave u slučaju da se odbija izvršenje. CCJE smatra da su takve posredne mjere izvršenja, koje bi u svim predmetima trebale biti osigurane zakonom i dozvoljene od strane sudije, kako u odluci tako čak i poslije nje, posebno značajne za osiguranje izvršenja u hitnim stvarima, stvarima u kojima konkretan učinak ne može biti zamijenjen odgovarajućim zadovoljenjem, i u porodičnim stvarima, u kojima upotreba sile može naškoditi interesima djece. Imajući u vidu koristi koje su povezane s izvršenjem posrednom prinudom, CCJE preporučuje da sudovi osiguraju najširu primjenu takvih pravnih sredstava, koja u najvećem broju slučajeva takođe dozvoljavaju izvršenje bez odlaganja.

20. CCJE smatra da troškovi izvršenja trebaju biti uređeni preko transparentnog regulatornog okvira, po mogućnosti zakona. Prilikom određivanja visine naknade, treba uzeti u obzir prirodu aktivnosti koje se očekuju od izvršitelja; visina naknade ne mora biti nužno srazmjerna vrijednosti potraživanja. U slučaju spora, o troškovima treba odlučiti sud.

21. Kako bi se garantovao pristup pravdi, izvršnim povjericima koji nisu u stanju da plate troškove izvršenja treba predložiti alternativnu pravnu pomoć ili aranžmane za finansiranje (finansiranjem iz javnih sredstava ili smanjenjem troškova).

22. Zato što je od suštinske važnosti da izvršenje bude usklađeno s vladavinom prava, neophodno je da podaci o izvršenju budu uključeni u sistem za evaluaciju pravosuđa i u podatke o sudskim sistemima koji se pružaju korisnicima sudova, javnosti i medijima, kao što je preporučeno u Mišljenju br. 6 CCJE (dijelovi A i C).

23. CCJE preporučuje da pravosudno vijeće, ili bilo koji drugi relevantni nezavisni organ, redovno objavljuje izveštaj o efikasnosti izvršenja, koji bi sadržavao i podatke o odlaganju i razlozima odlaganja, kao i o različitim metodama izvršenja. Poseban dio se treba odnositi na izvršenje sudskih odluka protiv javnih subjekata.

### III. ULOGA SUDIJA U IZVRŠENJU SUDSKIH ODLUKA U GRAĐANSKIM PREDMETIMA

24. Izvršenje sudske odluke ne bi trebalo zahtijevati pokretanje potpuno novog postupka, a postupak izvršenja ne bi trebao dozvoliti ponovno razmatranje osnovanosti prvobitne sudske odluke. Sudija, međutim, može zadržati ovlaštenje da suspenduje ili odloži izvršenje kako bi uzeo u obzir posebne okolnosti stranaka u postupku, na primjer, da se pozovu na član 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

25. Da bi se održala vladavina prava i osiguralo povjerenje stranaka u pravosudni sistem, aktivnosti na izvršenju presuda moraju biti odgovarajuće, pravične i efikasne. Naprimjer, pronalaženje i oduzimanje imovine optuženog mora biti što efikasnije, uzimajući pri tom u obzir važeće odredbe o zaštiti ljudskih prava, zaštiti ličnih podataka i potrebu za sudskom kontrolom.

26. Kada stranke slobodno raspolažu svojim pravima i kada zajedno postignu zakonit dogovor o izvršenju, nijedna zakonska odredba ne treba spriječiti ostvarenje tog dogovora.

27. Osnovno pravo na zaštitu podataka treba biti usaglašeno s mogućnošću da se u okviru postupaka izvršenja koriste informacije o imovini dužnika koje se nalaze u bazama podataka. To zahtijeva precizno pravno regulisanje postupka i dozvola za korištenje baze podataka, s ciljem da se garantuje efikasno i potpuno izvršenje i spriječi bilo kakva zloupotreba. Svi državni organi zaduženi za baze podataka koje sadrže informacije potrebne za djelotvorno izvršenje trebaju biti obavezni da ove informacije dostave sudu.

28. Ponovljeno korištenje podataka o imovini optuženog u vezi sa narednim postupcima u kojima isti optuženi učestvuje kao stranka, trebaju imati jasan i konkretan pravni okvir (postavljanje strogih vremenskih rokova za čuvanje podataka itd.) i podlijegati svim procesnim preduslovima za otpočinjanje postupka izvršenja.

### IV. ULOGA SUDIJA U IZVRŠENJU SUDSKIH ODLUKA U UPRAVNIM STVARIMA

29. CCJE smatra da se većina načela koja se odnose na izvršenje u građanskim stvarima primjenjuju i *mutatis mutandis* na izvršenje u upravnim stvarima, bez obzira da li se izvršenje vrši protiv privatnih lica ili javnih ustanova.

30. Međutim, u slučaju izvršenja sudskih odluka protiv javnih subjekata treba uzeti u obzir neke posebne okolnosti. One se mogu pojaviti u upravnom pravu, ali i u sporovima u oblasti građanskog prava.



31. Najprije, CCJE smatra da su u državi koja počiva na vladavini prava prije svega javni subjekti obavezni da poštuju sudske odluke i da ih brzo provedu po službenoj dužnosti. Sama ideja o državnom organu koji odbija da se povinuje sudskoj odluci podriva koncept primata prava.

32. Veliki broj predmeta pred Evropskim sudom za ljudska prava tiče se neizvršavanja sudskih odluka od strane javnih subjekata. Država treba bez odlaganja da poštuje presude izrečene protiv nje i da ne traži od izvršnih povjerioca da koristi postupke izvršenja. Sud je često usvajao zahtjeve izvršnih povjerilaca koji ili nisu koristili takve postupke, ili su morali to učiniti, s obrazloženjem da “se od lica koje je na osnovu uspjeha u postupku dobilo izvršnu presudu protiv države ne može tražiti da pokrene postupak izvršenja da bi presuda bila izvršena”<sup>5</sup>.

33. Kada je neophodno provesti prisilno izvršenje, države trebaju osigurati da njihovo nacionalno zakonodavstvo predviđa krivičnu i disciplinsku odgovornost nosilaca javnih funkcija koji su odgovorni za odbijanje ili odlaganje izvršenja, kao i da se ispita njihova građanska odgovornost.

34. Od svih takvih nosilaca javnih funkcija, država bi trebala tražiti da nadoknade sve dodatne troškove koji su nastali usljed toga što je izvršenje odbijeno ili odlagano. Radnje nosilaca javnih funkcija kojima se odlaže ili odbija izvršenje trebaju uvijek biti podložne efikasnoj sudskoj kontroli.

35. Zakonodavno intervenisanje u postupak izvršenja koji treba provesti nije dozvoljeno naročito kada je dužnik javni subjekt.

36. Isti izvršitelji trebaju biti nadležni i treba primijeniti ista procesna načela kako u slučaju izvršenja protiv javnih tako i protiv privatnih subjekata. Sudije ne trebaju biti ograničene u primjeni istih pravnih odredbi i osiguranju efikasne naknade za odlaganje postupka izvršenja (indeksacija, zatezna kamatna stopa koja je jednaka važećoj kamatnoj stopi, konkretne štete, druge kazne).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Vidjeti Koltsov protiv Rusije, 24. februar 2005. godine, stav 16; vidjeti i Petrushko protiv Rusije, 24. februar 2005. godine, paragraf 18; Metaxas protiv Grčke, 27. maj 2004. godine, paragraf 19.

<sup>6</sup> Takvu naknadu predviđa neposredno i Evropska konvencija o ljudskim pravima (naročito član 1. Protokola br. 1). Prema Sudu, sama činjenica da su vlasti poštovale presude ne znači da je podnosilac predstave automatski lišen svog statusa žrtve prema Konvenciji, ukoliko nije ponuđeno adekvatno zadovoljenje za odlaganje postupka (vidjeti, naprimjer, Petrushko protiv Rusije od 24. februara 2005. godine, paragraf 15). Pri određivanju adekvatne naknade moraju se uzeti u obzir različite okolnosti, s ciljem da se nadoknadi razlika između dosuđenog iznosa i iznosa koji je na kraju isplaćen povjeriocu i da se nadoknadi izgubljena dobit (vidjeti naprimjer Akkus protiv Turske od 9. jula 1997. godine, Angelov protiv Bugarske od 22. aprila 2004. godine, Eko-Elda Avee protiv Grčke od 9. marta 2006. godine). Naknada se može tražiti i za nematerijalnu štetu (vidjeti naprimjer Sandor protiv Rumunije od 24. marta 2005. godine). Odsustvo odgovornosti države za odugovlačenje po ovim različitim osnovama ne može se pravdati nemogućnošću da se ustanovi krivica ili greška državnih organa (vidjeti Solodyuk protiv Rusije od 12. jula 2005. godine, paragraf 16).

37. Presude koje se tiču odluke upravnog organa kojom se odbija pravo stranca da ostane na teritoriji države često uključuju pitanje mogućnosti protjerivanja stranca. U tom kontekstu, protjerivanje predstavlja izvršenje odluke državnog organa. CCJE smatra da radi osiguranja djelotvorne sudske kontrole države ne trebaju sprečavati sud da u svojoj konačnoj ili privremenoj odluci koja se odnosi na radnju upravnog organa istraži prihvatljivost protjerivanja.

## V. ULOGA SUDIJA U IZVRŠENJU SUDSKIH ODLUKA U KRIVIČNIM STVARIMA

38. U krivičnim stvarima, poštovanje vladavine prava zahtijeva punu primjenu krivičnih sankcija ili kazni, nezavisno od prirode izrečene kazne. Tako bi se države članice trebale suzdržati od politika koje za rezultat imaju blage kazne koje se praktično ne izvršavaju, bilo iz budžetskih razloga, bilo zbog nedostatka mjesta u zatvorima ili nedostatka svrsishodnosti. Rezultat takve politike je podrivanje autoriteta sudskih odluka, pa time i same vladavine prava.

39. Može se izreći zatvorska kazna, novčana kazna, ili neka druga sankcija (kao što je, zabrana upravljanja motornim vozilom, zabrana vršenja djelatnosti itd.). Opšte je pravilo da praktično provođenje takvih sankcija nije pitanje o kome sudija treba odlučivati; takve mjere trebaju provesti tužioc, policija ili neki drugi relevantni upravni organ. Za obavljanje takve dužnosti sudije ili drugi nadležni organi mogu imenovati bilo javne bilo privatne subjekte, kao što su izvršitelji. U svakom slučaju, vršenje takvih ovlaštenja i provođenje kaznenih mjera direktno utiču na prava pojedinca. Uloga sudije je da sudskom odlukom koju treba izvršiti štiti i garantuje takva prava.

40. Zatvorska kazna može se posmatrati s dva različita stanovišta. Prvo se tiče modaliteta izvršenja kazne, naime trajanja i načina provođenja, koji mogu uključiti pitanja kao što su umanjeње kazne, uslovni otpust, zadržavanje, ograničeno lišenje slobode, privremeno puštanje na slobodu uz sudski nadzor ili elektronsko praćenje. Drugo stanovište odnosi se na fizičke ili psihološke uslove ili efekte zatvaranja, koji mogu pokrenuti pitanje o zakonitosti samog zatvaranja ili uslova u zatvoru.

41. U nekim državama članicama modaliteti izvršenja kazne mogu biti u nadležnosti sudija. U drugim državama članicama ovim se bavi odbor za uslovni otpust ili drugi upravni organi. U svakom slučaju, postupak provođenja takvih mjera mora biti pravičan i podložan sudskom nadzoru i kontroli.

42. U slučaju bilo kakve promjene u pogledu prirode ili lokacije zatvaranja, naprimjer smještanjem u psihijatrijsku ustanovu zbog mentalnog stanja zatvorenika, mora postojati pravo na žalbu ili sudsku kontrolu.

43. Bez obzira na prirodu lišenja slobode, ono mora u svakom trenutku biti u skladu sa članom 3. i članom 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Lice koje je privela policija kao i osuđeni zatvorenik ne smiju, ni u jednom trenutku, biti podvrgnuti nečovječnom ili ponižavajućem postupanju. Ljudsko dostojanstvo mora biti zaštićeno sve vrijeme boravka u zatvoru. Moraju se poštovati i zahtjevi člana 8.1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (poštovanje privatnog i porodičnog života) uz izuzetke iz odredbe člana 8.2. (mogućnost intervenisanja od strane državnog organa). Dužnost sudije je da štiti i brani ova prava i garancije koji važe u svakoj državi članici.

44. U nekim državama članicama sudija po službenoj dužnosti provodi nadzor nad uslovima u zatvoru. U drugim državama sudija ne može po službenoj dužnosti preuzeti nadležnost u ovoj stvari. Bez obzira na važeći sistem, zakonodavstvo u svakoj državi članici trebalo bi omogućiti osuđenom licu, njegovom/njenom advokatu kao i tužilaštvu da predmet iznese pred sudiju uvijek kada zatvorski uslovi predstavljaju kršenje osnovnih prava koja su garantovana članovima 3. i 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ovaj zakonodavni okvir treba takođe osigurati mehanizme koji dozvoljavaju nezavisnim upravnim organima da vrše nadzor nad uslovima u zatvoru i da, po potrebi, pokrenu postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava.

45. Kontakt između sudije i izvršnih organa (ministarstvo pravde, zatvorske vlasti, socijalne službe, direktori zatvora) bit će generalno ograničen na sporna pitanja izvršenja, kako u slučaju da se takvim organima postavljaju pitanja o uslovima u zatvoru ili modalitetima provođenja kazne, tako i u slučaju da se od njih traži mišljenje o tome kako da se kazna sprovede. U svakom slučaju, sudija mora preduzeti sve neophodne korake kako bi od vlasti dobio sve relevantne informacije.

46. Provođenje vanzavodskih kazni može uticati na imovinu (naprimjer, novčana kazna, zapljena ili zatvaranje preduzeća) ili na lična prava (kao što je zabrana vršenja određenih prava, zabrana upravljanja motornim vozilom). Sva takva pitanja mogu dovesti do pokretanja pravnih pitanja. Osuđeno lice mora biti u mogućnosti da se obrati sudiji i od njega traži da izvrši kontrolu svih sporova koji nastanu po tom osnovu.

47. Neophodno je takođe osigurati da sudije, koje su odgovorne za izvršenje kazni, imaju konkretnu obuku koja im omogućuje da jasno razumiju sve pravne, tehničke, socijalne i ljudske dimenzije ovog pitanja. Takva obuka mora biti osmišljena i provedena u interakciji sa svim organima ili službama koje su uključene u proces provođenja, uključujući sudije, tužioce, službenike ministarstva, zatvorsko osoblje i upravu, direktore kaznenih ustanova, kao i socijalne radnike, advokate i druge.

## **VI. ULOGA SUDIJA U IZVRŠENJU NA MEĐUNARODNOM NIVOU**

### **1. Provođenje odluka Evropskog suda za ljudska prava**

48. U Mišljenju br. 9, CCJE je iznio stavove o ulozi sudije u provođenju međunarodne sudske prakse, naročito prakse Evropskog suda za ljudska prava. Navedeno je, prije svega, na koji se način sudija treba pridržavati sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava.

49. Kada Evropski sud za ljudska prava dosudi da država plati naknadu, a ta odluka ne bude izvršena, povjerilac treba imati pravo da zahtjeva izvršenje od nacionalnog sudije, ne dovodeći u pitanje mjere koje bi mogle biti preduzete na supranacionalnom nivou.

### **2. Međunarodna saradnja i prekogranično izvršenje**

50. U vrijeme kada pravdu karakteriše sve veća mobilnost i razvoj međunarodne trgovine, prioritet bi trebalo dati razvoju i promovisanju zajedničkog prostora pravde za evropske građane, uklanjanjem svih preostalih prepreka u vršenju njihovih prava. Sudske odluke moraju biti priznate među državama članicama i izvršavane bez prepreka.

51. Načela uzajamnog povjerenja i priznanja su kamen temeljac izgradnje evropskog pravnog prostora, uz poštovanje različitosti nacionalnih sistema. Uzajamno priznanje podrazumijeva da odluke donijete na nacionalnom nivou imaju efekat u drugim državama članicama, naročito u njihovim pravnim sistemima. Zbog toga je važno da se poveća razmjena nosilaca pravosudnih funkcija između država. Njihove različite mreže treba osnažiti i restrukturisati, kao i osigurati saradnju među njima.

52. Treba osigurati sistematsku evropsku obuku za sve sudije i tužioce; oni trebaju učestvovati u inicijativama za obuku ili razmjenu u drugim državama. Štaviše, treba osmisliti programe nastave na daljinu (e-učenje) i zajednički materijal za obuku sudskih profesija o radu u okviru evropskih mehanizama (odnosi sa Evropskim sudom za ljudska prava i Sudom pravde Evropske unije, korištenje instrumenata uzajamnog priznanja i sudske saradnje, uporedno pravo itd.).

#### **a. U građanskim i upravnim stvarima**

53. U građanskim parnicama sudske odluke je potrebno izvršavati neposredno i bez bilo kakvih daljih mjera. Zato će biti potrebno da se postepeno i oprezno nastavi proces eliminisanja klauzule o priznanju i izvršenju inostranih sudskih odluka iz određenih odluka u građanskim i privrednim pitanjima.

54. U međuvremenu, potrebno je ubrzati postupke i povećati efikasnost u izvršavanju sudskih odluka kroz poboljšane međunarodne aranžmane koji se odnose na preduzimanje i izvršavanje privremenih mjera i mjera predostrožnosti.

55. Osim toga, uzajamno priznanje moglo bi se proširiti na oblasti koje još uvijek nisu pokrivene evropskim pravom, a bitne su za svakodnevni život, kao što su nasljedstvo i testament, režimi bračne imovine i novčane posljedice razdvajanja parova.

#### **b. U krivičnim stvarima**

56. U krivičnim stvarima međunarodna saradnja uključuje mnoge oblasti. Primjeri koje treba navesti mogu se odnositi na služenje kazne u zemlji porijekla kada je kazna određena sudskom odlukom donijetom u drugoj zemlji, zahtjeve za ekstradicijom, evropski nalog za hapšenje, priznanje sudskih odluka u krivičnim stvarima, pravosudnu saradnju itd.

57. Izvršenje inostrane presude treba se obaviti prema međudržavnoj konvenciji i zasnovano je na uzajamnom povjerenju u pravosudni sistem svake od njih. Sudija u zemlji izvršenja mora poštovati ovo povjerenje. Sudija, tako, neće mijenjati ili osporavati odluku sudije u zemlji porijekla. On ili ona neće odbiti izvršenje, osim po osnovu izuzeća navedenog u konvenciji između država izvršenja i porijekla, ili kada je odluka suprotna osnovnim pravima lica u pitanju.

58. Međutim, u oblasti transfera osuđenih lica sudija može prilagoditi sankcije koje je izrekao inostrani sudija kada takva mogućnost postoji u konvenciji koja obavezuje države o kojima je riječ.

## **VII. ZAKLJUČCI**

- A. Efikasno izvršenje obavezujuće sudske odluke je fundamentalni element vladavine prava. Veoma je važno osigurati povjerenje javnosti u pravosuđe. Nezavisnost sudstva i pravo na pravično suđenje su uzaludni ako se odluka ne izvršava.
- B. Pojam “nezavisnog” suda iz člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda podrazumijeva ovlaštenje suda da donese obavezujuću odluku koja ne smije biti predmet odobravanja ili potvrđivanja, kao i da vansudski organ, uključujući šefa države, ne može izmijeniti sadržaj odluke.
- C. Sve grane vlasti država trebaju osigurati da zakonske odredbe kojima se garantuje nezavisnost sudova, sadržane u njihovim ustavima ili najvišim pravnim aktima, budu sačinjene tako da nalažu izvršenje sudskih odluka bez odlaganja i bez intervenisanja drugih grana vlasti

date države, sa jednim izuzetkom u slučaju amnestije i pomilovanja u krivičnim stvarima. Izvršenje sudske odluke može biti suspendovano samo drugom sudskom odlukom.

- D. Postupak izvršenja ne treba odlagati, osim iz zakonom određenih razloga. Svako odlaganje treba biti podvrgnuto sudijskoj ocjeni. Izvršitelji ne trebaju raspolagati ovlaštenjima koja bi im omogućila osporavanje ili mijenjanje uslova utvrđenih presudom.
- E. U krivičnim stvarima, države se trebaju suzdržati od politika koje za rezultat imaju blage kazne koje se praktično ne izvršavaju.
- F. CCJE smatra da su u državi koja počiva na vladavini prava prije svega javni subjekti obavezni da poštuju sudske odluke i da ih brzo provedu po službenoj dužnosti. Sama ideja o državnom organu koji odbija da se povinuje sudskoj odluci podriva koncept primata prava.

-----

- G. Izvršenje treba biti pravično, brzo, efikasno i adekvatno.
- H. Strane trebaju biti u mogućnosti da lako iniciraju postupak izvršenja. Treba izbjeći sve prepreke za izvršenje, kao naprimjer pretjerano visoke troškove postupka.
- I. Svi postupci izvršenja moraju biti u skladu s osnovnim pravima i slobodama navedenim u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i drugim međunarodnim instrumentima.
- J. Lišenje slobode mora se vršiti u skladu s pravima koja su zaštićena odredbama članova 3. i 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, uz izuzetke iz odredbe člana 8.2. Dužnost sudije je da štiti i brani ova prava.
- K. Bez obzira da li su za modalitete izvršenja kazne odgovorni sudija, odbor za uslovni otpust ili upravni organ, postupak provođenja takvih mjera mora biti pravičan i podložan sudskom nadzoru i kontroli.

-----

- L. Načela povjerenja i uzajamnog priznanja su kamen temeljac izgradnje evropskog pravnog prostora. Uzajamno priznanje podrazumijeva da odluke donijete na nacionalnom nivou imaju efekat u drugim državama članicama, naročito u njihovim pravnim sistemima. Zato je bitno da se poveća razmjena nosilaca pravosudnih organa između država. Njihove različite mreže treba osnažiti i restrukturirati, kao i osigurati saradnju među njima.
- M. CCJE preporučuje da pravosudno vijeće, ili bilo koji drugi relevantni nezavisni organ, redovno objavljuje izvještaj o efikasnosti izvršenja. Poseban dio se treba odnositi na izvršenje sudskih odluka protiv javnih subjekata.



## KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

**Mišljenje  
CCJE  
br. 14 (2011.)**

### **PRAVOSUĐE I INFORMACIONE TEHNOLOGIJE (IT)**

Usvojio CCJE na 12. plenarnoj sjednici  
(Strasbourg, 7. - 9. novembar 2011. godine).

#### **A. UVOD**

1. Jedan od zadataka Konsultativnog vijeća evropskih sudija u 2011. godini je bio usvajanje Mišljenja na pažnju Komiteta ministara o dematerijalizaciji sudskog postupka. U svojim diskusijama, CCJE je zaključio da naslov "Pravosuđe i informacione tehnologije" odražava planirani predmet ovog Mišljenja na sveobuhvatniji i prepoznatljiv način u odnosu na prethodni naslov. Stoga je novi naslov izabran za ovo Mišljenje.
2. Mišljenje je pripremljeno na osnovu prethodnih Mišljenja CCJE i Magna Carte sudija, kao i odgovora država članica na upitnik kojeg je pripremio CCJE o dematerijalizaciji sudskog postupka i na osnovu preliminararnog izvještaja kojeg je pripremila ekspert, gđa Dory Reiling (Holandija).
3. U izradi ovog Mišljenja, CCJE je takođe razmatrao relevantne instrumente Vijeća Evrope, a posebno Konvenciju iz 1981. godine o zaštiti lica u vezi sa automatskom obradom ličnih podataka, kao i Izvještaj "Evropskih pravosudnih sistema" (izdanje iz 2010. godine) koje je objavila Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) (konkretno, poglavlje 5.3 o informacionim komunikacionim tehnologijama u sudovima). CCJE je takođe uzeo u obzir i druge međunarodne pravne instrumente kao što je Strategija Evropske unije o evropskom pravosuđu i Direktiva Evropske unije o zaštiti podataka, Direktiva 95/46/EK Evropskog parlamenta i Vijeća o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka i slobodnom protoku takvih podataka.

## B. PREDMET MIŠLJENJA I OPŠTA NAČELA

4. Ovo mišljenje se bavi primjenom savremenih informacionih i komunikacionih tehnologija (IT) u sudovima. Mišljenje je usmjereno na ponuđene mogućnosti u odnosu na, kao i njegov uticaj, na pravosuđe i sudski postupak. Mišljenje se posebno bavi pitanjima kao što su pristup pravosuđu, vladavini prava, nezavisnošću sudija i sudstva, funkcionisanju sudova i prava i dužnosti stranaka u postupku. Mišljenje se ne oslanja isključivo na IT tehničke aspekte.

5. IT bi trebale predstavljati alat ili sredstvo za poboljšanje pravosuđa, u cilju olakšavanja korisničkog pristupa sudovima i jačanja zaštitnih mjera propisanih članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: Konvencija): pristup pravdi, nepristrasnost, nezavisnost sudije, pravičnosti i razumno trajanje postupka.

6. Uvođenje IT u sudovima u Evropi ne bi trebalo ugroziti humanost i simboliku pravosuđa.<sup>1</sup> Ukoliko korisnici doživljavaju pravosuđe čisto tehnički, ne shvatajući njegovu stvarnu i osnovnu funkciju, onda je ono podložno riziku od dehumanizacije. Pravda jeste i treba biti humana, jer se primarno bavi ljudima i njihovim sporovima. Ova funkcija pravosuđa je najbolje vidljiva prilikom ocjenjivanja spora parničnih stranaka i svjedoka, što predstavlja aktivnost koju provodi sudeći sudija.

7. Magna Carta sudija je povjerila sudijama odgovornosti za pristup brzom, efikasnom i pristupačnom rješavanju sporova. Sudije moraju identifikovati prednosti i mane IT-ja, utvrditi i otkloniti rizike u cilju pravilnog provođenja pravde. IT ne smije umanjiti procesna prava stranaka. Sudije moraju biti svjesne navedenih rizika jer su oni odgovorni za osiguranje zaštite prava strana u postupku.

8. Sudije trebaju biti uključene u izradu procjene IT uticaja, posebno u situaciji kada je neophodno ili kada je donesena odluka da se pismena mogu dostavljati i/ili da se postupak može voditi elektronskim putem. IT ne smije spriječiti sudije da primjenjuju zakon na nezavisan i nepristrasan način.

9. Nemaju sva lica pristup IT-ju, i iz tog razloga ne bi trebalo ukinuti tradicionalne načine pristupa informacijama. Posebna odjeljenja koja pružaju podršku i druge oblike pomoći u okviru sudova ne treba ukidati zbog pogrešnog argumentacije da je IT omogućio da pravosuđe postane "svima dostupno", što izaziva veliku zabrinutost u pogledu zaštite ugroženih lica.

---

<sup>1</sup> O odnosima između simbolike i pravde i rizicima u deritualizaciji sudskog procesa što predstavlja trend modernih demokratija, pogledati A. Garapon, "Bien juger - Essai sur le Rituel judiciaire" (Odile Jacob, Pariz, 2001. godine), u prilogu je takođe navedena opširna bibliografija.

---

10. IT upotreba ne bi trebala da umanji procesne garancije licima koja nemaju pristup novim tehnologijama. Države moraju osigurati da se licima koja nemaju IT pristup, osigura određena pomoć u ovoj oblasti.

11. Imajući u vidu važnu ulogu koju IT tehnologija danas ima u pravosuđu, od posebnog je značaja osigurati da određene poteškoće u vezi sa IT funkcionisanjem ne sprečavaju sudski sistem da donosi odluke i nalaže preduzimanje odgovarajućih procesnih radnji. Odgovarajuća alternativna rješenja trebaju uvijek biti na raspolaganju kada se provodi održavanje IT sistema, ili kada dođe do tehničkih grešaka/ incidenata, kako bi se izbjegao negativan uticaj na aktivnosti sudova.

12. Posebnu pažnju treba usmjeriti na prethodnu procjenu predloženih zakona u odnosu na njihov uticaj na odgovarajuću IT obradu predmeta koji nastaju kao rezultat primjene zakona. CCJE preporučuje da zakoni stupe na snagu tek nakon što se IT sistemi prilagode novim zahtjevima, i nakon što se sudsko osoblje adekvatno obuča.

13. IT podrška u sudskom postupku je posebno značajna u oblasti međunarodne i evropske saradnje pravosudnih organa. IT resursi mogu biti od posebnog značaja u oblastima kao što je dostavljanje zamolnica i drugih zahtjeva za ostvarivanje pravosudne saradnje, u zemlji i dostavljanje sudske dokumentacije u zemljama članicama, kao i za prekogranično izvođenje dokaza (npr. putem video konferencija). CCJE preporučuje da države članice razviju metode uzajamnog pristupa svakom nacionalnom IT sistemu, kao i da sistemi budu međusobno kompatibilni. Navedenim će se osigurati da IT poboljša pravosudnu saradnju u različitim zemljama, i da ne predstavljaju prepreku.

14. CCJE pozdravlja rješenja predviđena u nekim državama u primjeni propisa EU, omogućavajući elektronsko pokretanje građanskih tužbi u jednoj zemlji od rezidenata u drugoj zemlji, kao i video-konferencije u kontekstu međunarodne saradnje.

15. IT upotreba poboljšava pristup pravosuđu i povećava njegovu efikasnost i transparentnost. S druge strane, ono zahtijeva značajna finansijske ulaganja. Preporuka CCJE je da IT treba koristiti za povećanje pristupa pravosuđu, što znači da države moraju izdvojiti odgovarajuća finansijska sredstva za uvođenje IT-ja u pravosudni sistem.

16. Podacima i informacijama sadržanim u registrima, pojedinačnim predmetima, pripremnim bilješkama i nacrtima, sudskim odlukama i statističkim podacima o ocjeni pravosudnih postupaka i upravljanja sudovima, treba se upravljati na osnovu odgovarajućeg nivoa sigurnosti podataka. U okviru sudova, pristup informacijama treba biti ograničen na lica kojima su informacije neophodne za rad.

17. Imajući u vidu prirodu sporova koji se vode pred sudom, *online* dostupnost pojedinih sudskih odluka bi mogla dovesti u pitanje pravo na privatnost pojedinaca i ugroziti interese kompanija. Stoga sudovi i pravosudni organi trebaju osigurati preduzimanje odgovarajućih mjera za sigurnost podataka u skladu sa zakonima koji regulišu njihovu primjenu.

18. CCJE podstiče razvoj IT-ja kao sredstva za poboljšanje komunikacije između sudova i medija, npr. olakšavajući medijima pristup sudskim odlukama i pružanje informacija medijima o održavanju zakazanih ročišta.

### C. IT I PRISTUP PRAVOSUDNOM SISTEMU

19. Potpuna, tačna i pravovremena informacija o postupku predstavlja fundamentalni aspekt garancije pristupa pravosudnom sistemu koji je propisan članom 6. Konvencije. Stoga sudije moraju osigurati da su svakom licu uključenom u postupak, stavljene na raspolaganje tačne informacije. Navedene informacije bi generalno trebale sadržavati pojedinosti ili zahtjeve neophodne za utvrđivanje nadležnosti. Navedene mjere su neophodne radi osiguranja neophodne jednakosti pravnih mehanizama.

20. U svakom slučaju, pravosudni sistem se ne može posmatrati odvojeno od njegovih korisnika, i IT razvoj ne treba koristiti kao opravdanje sudova da mogu funkcionisati bez IT-ja.

21. IT stvara nove mogućnosti i osigurava korisnicima opšte informacije o pravosudnom sistemu, aktivnostima, sudskoj praksi, troškovima postupka, ADR itd. CCJE preporučuje da pravosudni sistem potpuno iskoristi prednosti interneta i ostalih novih tehnologija, kako bi javnosti osigurao elemente za koje je, u skladu sa CCJE Mišljenjem br. 6 (paragraf 12 i dalje), CCJE već zaključio da bi trebali biti javno objavljeni.

22. IT je korisno sredstvo za pružanje podrške ulozi sudova. IT takođe može poboljšati načine na koje sudovi mogu osigurati licima uključenim u postupak detaljne informacije o opštim karakteristikama postupka. Stoga, CCJE preporučuje da sudovi uvedu elektronske informacione usluge koje su prilagođene korisnicima (*user-friendly*).

23. IT omogućava korisnicima usluga sudova da elektronski pokrenu sudski postupak (e-prijava). CCJE podstiče dalji razvoj ove prakse.<sup>22</sup>

24. CCJE smatra da pravosuđe treba ustanoviti sudsku praksu, ili barem objaviti odluke, dostupne na internetu, koje su i) besplatne, ii) u lako dostupnom obliku,

---

<sup>22</sup> Vidjeti, npr. Uredbu (EK) br. 1896/2006 od 12. decembra 2006. godine (o evropskom nalogu za plaćanje) i Uredbu (EK) 805/2004 od 21. aprila 2004. godine (o evropskom nalogu za izvršenje nespornih potraživanja).

i iii ) ispunjavaju zahtjeve u pogledu zaštite ličnih podataka. CCJE pozdravlja inicijativu za uvođenje međunarodne identifikacione oznake sudske prakse Evropske (kao što je Evropske identifikacione oznake sudske prakse ECLI<sup>33</sup>) koji će poboljšati pristup sudskoj praksi inostranih sudova.

#### **D. IT U SUDSKOM POSTUPKU**

25. IT nudi rješenja za efikasniju, jasniju i određeniju obradu predmeta.

26. Kompjuterizacija pomaže sudovima u racionalizaciji upravljanja datotekama, upisu i praćenju predmeta. Kompjuterizacija bi omogućila sigurniji način upravljanja brojnim datotekama ili povezanih predmeta; mogu se osmisлити obrasci za formulisanje sudskih odluka ili naloga, kao i statistika koja sadrži veći broj kriterija za svaku vrstu parnice, koja može biti dostupna javnosti.

27. Kompjuterizacija takođe može poboljšati kvalitet rada sudije, npr. kroz baze podataka sa linkovima sa sudskim odlukama, zakonima, studijama identičnih zakonskih pitanja, pravnih obrazloženja ranijih sudskih odluka, i drugih oblika razmjene znanja između sudija. Najnaprednije i sveobuhvatne metode ove vrste koje postoje na tržištu bi trebale biti besplatno dostupne sudijama, koji trebaju imati mogućnost da provjere sve pravne izvore informacija koje su na raspolaganju drugim učesnicima u sudskom procesu (braniocima, vještacima itd.). Pomoć u donošenju sudske odluke mora biti osmišljena i mora se posmatrati kao pomoćno sredstvo sudskog odlučivanja, i kao mehanizam za olakšavanje rada sudije, ne kao ograničenje.

28. Međutim, upotreba IT-ja ne treba umanjiti procesne garancije (ili uticati na sastav suda) i ne treba ni u kom slučaju uskratiti pravo korisnika da bude saslušan pred sudijom, dostavi originalni dokaz, da se saslušaju njegovi svjedoci ili vještaci i da predstavi svaki materijal ili podnesak koji on smatra korisnim za postupak. Pored toga, IT ne treba prejudicirati obavezna saslušanja i ispunjavanje ostalih bitnih formalnosti propisanih zakonom. Sudija mora, u svakom trenutku, imati ovlaštenje da naredi da se stranke odazovu sudskom pozivu, da traži na uvid dokumentaciju u njihovom izvornom obliku i da sasluša svjedoka. Zahtjevi u pogledu sigurnosti ne smiju predstavljati prepreku u postizanju navedenih mogućnosti.

29. Pribjegavanje IT rješenjima pojednostavljuje razmjenu dokumentacije. Strane i njihovi zastupnici mogu da pristupe informacijama o predmetima u kojima su uključeni pred sudom. Na taj način, oni mogu pratiti napredak u predmetu pristupanjem kompjuterizovanom pregledu.

---

<sup>3</sup> Vidjeti OJ C127, od 29. aprila 2011. godine, str.1: zaključci Vijeća koji pozivaju na uvođenje Evropske identifikacione oznake sudske prakse (ECLI) i minimalnog skupa jedinstvenih metapodataka za sudsku praksu.

30. Video konferencije mogu olakšati saslušanja u uslovima poboljšane sigurnosti ili saslušanju svjedoka ili vještaka na daljinu. Međutim, mogli bi postojati nedostaci u osiguravanju manje direktne ili tačne percepciju sudije u vezi sa iskazom i reakcijama stranke, svjedoka ili vještaka. Posebno bi trebalo voditi računa da video konferencije i izvođenje dokaza putem navedenih sredstava, ne smiju narušiti garantovanje prava na odbranu.

31. Uloga IT-ja se treba ograničiti na supstituisanje i pojednostavljivanje proceduralnih koraka koji omogućavaju donošenje individualne odluke o predmetu u meritumu. IT ne može zamijeniti ulogu sudije u saslušanju i razmatranju činjeničnih dokaza u predmetu, utvrđivanja zakona koji će se primjenjivati u postupku i donošenja odluke bez ograničenja osim onih propisanih zakonom.

## **E. IT UPRAVLJANJE**

32. IT bi trebalo koristiti za poboljšanje nezavisnosti sudija u svakoj fazi postupka, a ne u svrhu njenog ugrožavanja. Budući da sudije imaju važnu ulogu u očuvanju svoje lične i institucionalne nezavisnosti i nepristrasnosti, oni trebaju biti uključeni u donošenje odluka koje proizvode posljedice u tim oblastima.

33. IT pristup informacijama može doprinijeti većoj autonomiji sudija u obavljanju njihovih zadataka.

34. Pretjerana zavisnost o tehnologiji i onima koji je kontrolišu, može predstavljati rizik za pravdu. Tehnologija mora biti podesna za sudski proces i za sve aspekte rada sudije. Sudije ne bi trebale podlijeći, isključivo iz razloga efikasnosti, imperativima tehnologije i onih koji je kontrolišu. Tehnologija takođe treba biti prilagođena vrsti i stepenu složenosti predmeta.

35. CCJE smatra da bilo koji drugi organ ne bi trebao sudijama davati instrukcije, obrasce ili druge sugestije na osnovu kojih se formuliše odluka ili njen sadržaj, a na osnovu potreba koje odražavaju arhitekturu IT sistema koji se koristi u sudskom procesu; već bi IT arhitektura trebala biti fleksibilna i podobna za prilagođavanje sudskoj praksi ili praksama.

36. Neophodno je uspostaviti dijalog između lica zaduženih za razvoj tehnologije i lica odgovornih za sudski proces. IT upravljanje treba biti u nadležnosti Sudskog vijeća ili drugog ekvivalentnog nezavisnog organa. Bez obzira na tijelo koje je zaduženo za IT upravljanje, postoji potreba za osiguranjem da su sudije aktivno uključene u donošenje odluke po pitanju IT-ja u širem smislu.

37. Sudije bi trebale biti fleksibilne u odlučivanju o načinu na koji će se upravljati predmetima i kancelarijskim poslom. Sistem upravljanja predmetima ne bi trebao ograničiti navedenu fleksibilnost.



38. Sudije i sudsko osoblje imaju i pravo i obavezu da prođu inicijalnu i kontinuiranu IT obuku, kako bi mogli u potpunosti i adekvatno koristiti IT sisteme.

39. IT može predstavljati važno sredstvo za jačanje transparentnosti, i objektivnost u dodjeljivanju predmeta u rad i podsticanju upravljanja predmetima. IT može imati ulogu u pogledu ocjenjivanja rada sudija i sudova. Međutim, podaci prikupljeni iz IT sistema ne bi trebali predstavljati jedinu osnovu za analizu rada sudije. Sudsko vijeće, ili drugi nezavisni organ, bi trebao izvršiti provjeru statističkih podataka.<sup>4</sup>

40. Za svaku organizaciju, IT upravljanje i razvoj predstavlja izazov. Za pravosuđe, IT predstavlja novi i zahtjevan izazov za njihove upravljačke strukture. Upravljanje zasnovano na informacijama predstavlja priliku za razvoj institucionalne nezavisnosti.

41. IT finansiranje se treba zasnivati na njegovom doprinosu u poboljšanju rezultata rada suda, kvalitetu pravosudnog sistema i nivou pruženih usluga građanima.

## F. ZAKLJUČCI - PREPORUKE

- i. CCJE pozdravlja uvođenje IT-ja kao sredstva za poboljšanje provođenja pravde;
- ii. IT može doprinijeti poboljšanju pristupa pravosudnom sistemu, upravljanje predmetima i ocjeni pravosudnog sistema;
- iii. IT ima ključnu ulogu u pružanju informacija sudijama, advokatima i drugim zainteresovanim subjektima u pravosudnom sistemu, kao i javnosti i medijima;
- iv. IT se mora prilagoditi potrebama sudija i drugih korisnika, i nikada ne smije prekršiti garancije i procesna prava kao što je pravo na pravično saslušanje pred sudijom;
- v. Sudije trebaju biti uključene u sve odluke koje se odnose na uspostavljanje i razvoj IT-ja u pravosudnom sistemu;
- vi. Moraju se razmotriti potrebe lica koja nisu u mogućnosti da koriste IT rješenja;
- vii. Sudija mora, u svakom trenutku, imati ovlaštenje da naredi da se stranke odazovu sudskom pozivu, da traži na uvid dokumentaciju u njihovom izvornom obliku i da sasluša svjedoka;
- viii. CCJE ohrabruje korištenje svih aspekata IT-ja u cilju promovisanja važne uloge pravosuđa u garantovanju vladavine prava (snaga zakona) u demokratskoj državi;
- ix. IT se ne smije miješati u ovlaštenja sudije i ne smije ugroziti osnovne principe sadržane u Konvenciji.

<sup>4</sup> Vidjeti CCJE Mišljenja br. 1 (2001) stav 9, br. 10 (2007) i br. 11 (2008).

## KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

Mišljenje  
CCJE  
br. 15 (2012)

### SPECIJALIZACIJA SUDIJA

#### UVOD

1. U skladu sa nalogom koji mu je dalo Vijeće ministara, Savjetodavno vijeće evropskih sudija (CCJE) treba pripremiti u 2012. godini mišljenje o specijalizaciji sudija.
2. Mišljenje je pripremljeno na osnovu prethodnog mišljenja CCJE-a, Magna Carte sudija, odgovora država članica na upitnik o specijalizaciji sudija koji je pripremio CCJE i preliminarne izvještaja CCJE-ovog stručnjaka, gospođe Marie Guliane Civinini (Italija).
3. Prilikom pripreme ovog mišljenja, CCJE se oslanjao na pravnu tekovinu (*acquis*) Vijeća Evrope, posebno na Evropsku povelju o Statutu za sudije, Preporuku Rec (2010)12 Vijeća ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornost, te izvještaj o “Evropskom pravosudnom sistemu” (izdanje 2010)<sup>1</sup> od Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ)
4. Odgovori država članica na upitnik i izvještaj stručnjaka pokazuju da je specijalizacija sudija odnosno sudova u širokoj primjeni. Takva specijalizacija je neosporna i ima najrazličitije forme, tako što su se ili formirale specijalizovane komore/senati u pojedinim sudovima ili su se stvarali specijalizovani sudovi,

<sup>1</sup> Ovaj referentni materijal se ne bavi eksplicitno specijalizacijom sudija. U svakom slučaju se odnosi na specijalizovane sudije, ukoliko se u njima nalaze navedena načela koja se osnove na sudije.

uključujući formiranje specijalizovanih sektora na postojećim sudovima ili formiranje odvojenih specijalizovanih sudova. Ovaj trend se odnosi na cijelu Evropu<sup>2</sup>

5. U okviru ovog Mišljenja, “specijalizovani sudija” je onaj sudija koji se bavi ograničenim pravnim oblastima (npr. krivično pravo, poresko pravo, porodično pravo, privredno i finansijsko pravo, pravo intelektualnog vlasništva, pravo konkurencije) ili koji se bavi predmetima koji se odnose na određeno činjenično stanje u određenim oblastima (npr. ono koje se odnosi na socijalno, privredno ili porodično pravo).

6. Porotnici koji sudjeluju u krivičnim predmetima<sup>3</sup> ne spadaju u gore naznačene specijalizovane sudije. Porotnici ne sudjeluju u svim krivičnim predmetima. Oni nemaju status sudije kao one sudije koji su dio redovnog sudskog sistema, oni nisu niti dio sudske hijerarhije niti podliježu disciplinskom pravu i etičkim pravilima za sudije.

7. Svrha ovog mišljenja je da ispita najvažnije probleme koji se odnose na specijalizaciju, pri čemu se treba povesti računa o striktnoj potrebi da se garantuje zaštita osnovnih prava i kvaliteta pravosuđa kao i status sudija.

## **A. MOGUĆE PREDNOSTI I NEDOSTACI SPECIJALIZACIJE**

### **a) Moguće prednosti specijalizacije**

8. Specijalizacija često proizilazi iz neophodnog prilagođavanja razvoju prava a manje svjesnim izborom iste. Činjenica da se neprestano usvajaju novi pravni propisi na međunarodnom, evropskom ili domaćem nivou, kao i to da razvoj sudske prakse i doktrine dovode do toga da pravna nauka postaje sve obuhvatnija i višeslojnija. Sudiji je međutim teško da ovlada svim ovim

<sup>2</sup> U upitniku CCJE-a, sljedeće specijalizacije su utvrđene kao uobičajeni primjeri u mnogim evropskim državama: porodični sudovi, sudovi za mlade, upravni sudovi/državna vijeća, emigracioni/azilni sudovi, finansijski sudovi, vojni sudovi, poreski sudovi, radni/socijalni sudovi, sudovi za poljoprivredne ugovore, sudovi za potrošačke zahtjeve, sudovi za male vrijednosti, sudovi za testamente i nasljedstvo, sudovi za patente/autorsko pravo/pečate, trgovinski sudove, stečajni sudovi, sudovi za zemljišne sporove, arbitražni sudovi, sudovi za teška krivična djela/sudovi više instance, sudovi za nadzor krivičnih istraga (npr. odobravanje hapšenja, prisluškivanja itd), sudovi za nadzor izvršenja kazni i pritvora u zatvorima. Pravo Evropske unije propisuje stvaranje specijalizovanih odjela ili sudova u određenim pravnim područjima kao što su žigovi Zajednice (Sudovi za žigove Zajednice, čl. 90. Regulative (EC) br. 40/94 Vijeća od 20. decembra 1993. godine o žigovima Zajednice) i industrijskom dizajnu Zajednice (Sud industrijskog dizajna Zajednice, čl. 80. Regulative (EC), br. 6/2022 Vijeća od 12. decembra 2001. godine o industrijskom dizajnu Zajednice).

<sup>3</sup> Naprimjer u sudovima više instance u nekoliko država članica “Porotnici” se definišu kao osobe koje su nasumično odabrane da budu dio porote, za razliku od osoba koje sudjeluju kao članovi suda koji nemaju pravnih znanja; vidjeti isto tako paragraf 43 ovog dokumenta. Takvi porotnici mogu da u krivičnim predmetima npr. odrede kaznu, te isto tako da odluče o krivici optuženog, dok u građanskim predmetima mogu da odluče o štetama.

---

materijama, a društvo i strane u sporovima stalno zahtijevaju od njih visok stepen profesionalnosti i učinka. Specijalizacija sudija može osigurati da raspolažu potrebnim znanjem i iskustvom u domenu svoje nadležnosti.

9. Temeljna poznavanja pravne oblasti o kojoj je riječ, mogu poboljšati kvalitet odluka koje sudija donosi. Specijalizovane sudije mogu sticati iskustva u svojoj oblasti i na taj način jačati ugled svoga suda.

10. Koncentrisanje određenih predmeta pod vodstvom male grupe specijalizovanih sudija može dovesti do usklađenosti sudskih odluka, čime se podstiče pravna sigurnost.

11. Kada se sudije nanovo bave sličnim predmetima, specijalizacija im otvara mogućnost da steknu bolje razumijevanje situacije koja se odnosi na predmete sa kojima se bave, bilo da su oni na tehničkom, društvenom ili privrednom nivou i da im pomogne da pronađu rješenja koja bolje odgovaraju tim realnostima.

12. Specijalizovane sudije, koji raspolažu znanjima različitim od onih iz pravne oblasti, mogu podstaći multidisciplinarni pristup prevazilaženju problema.

13. Specijalizacija može, zahvaljujući većem stručnom znanju u određenim pravnim oblastima, doprinijeti povećanju efikasnosti suda i poboljšanju vođenje postupka, naročito ako se uzme u obzir stalni rast broja predmeta.

#### **b) Eventualna ograničenja i opasnosti specijalizacije**

14. Iako je specijalizacija poželjna iz brojnih razloga, ona krije u sebi i nekoliko opasnosti, a najveći je u razdvajanju specijalizovanih sudija od nspecijalizovanih.

15. Sudije, koje su zbog specijalizacije već morale odlučivati o nastalim problemima, mogli bi biti skloni tome da ponove već prethodno odabrana rješenja, što bi moglo spriječiti razvoj sudske prakse u skladu sa društvenim potrebama. Ova opasnost postoji i onda kada odluke u određenim oblastima uvijek donosi ista grupa sudija.

16. Specijalizovani pravници teže ka tome da razviju koncepte koji određuju njihovu posebnu oblast, a koji su (često) nepoznati ostalim pravnicima. Ovo može dovesti do razgraničenja prava i postupka, čime se specijalizovane sudije odvajaju od pravnih činjeničnih stanja u drugim oblastima, te se možda tako udalje od opštih načela i temelja prava. Ovo razgraničenje može narušiti princip pravne sigurnosti.

17. Društvo može očekivati da postoje specijalizovane sudije tamo gdje to u praksi nije moguće. Specijalizacija je moguća samo kod sudova određene veličine. Manji sudovi nemaju često mogućnost da formiraju specijalizovane sektore ili

---

---

da se pobrinu za odgovarajući broj takvih specijalizovanih sektora. Zbog toga sudije moraju biti svestrane i u stanju da obrađuju različite specijalizovane predmete. Pretjerana individualna specijalizacija sudija bi zapravo mogla spriječiti tu potrebnu svestranost.

18. U nekim slučajevima specijalizacija sudija može imati negativan uticaj na ujednačenost sudstva. Ona može kod sudije stvoriti osjećaj da oni zbog svog iskustva u specijalnim oblastima pripadaju elitnom krugu sudija, koji se izdižu od drugih sudija. Ovo takođe u javnosti može stvoriti utisak da su neke sudije „super sudije“ ili da – nasuprot tome – sud predstavlja jedan isključivo specijalizovani organ, koji se razlikuje od sudstva. Ovo bi moglo da dovede do opadanja povjerenja javnosti u sudove za koje se smatra da nisu dovoljno specijalizovani.

19. Stvaranje veoma specijalizovanog suda može imati za cilj ili da dovede do toga da se sudije odvajaju od ostatka sudstva i da se zbog toga izlažu većem pritisku strana u postupku, interesnih grupa ili drugih državnih pozicija.

20. U određenoj uskoj pravnoj oblasti postoji opasnost da nastane utisak jedne velike bliskosti između sudija, advokata i tužilaštva tokom zajedničkih obuka, konferencija ili sastanaka. Ovo ne samo da može dovesti do utiska gubljenja sudske nezavisnosti i nepristranosti, već se i sudija može izložiti opasnosti da se na njega tajno vrši uticaj, a time i utiče na donošenje njegovih odluka.

21. Pošto sudovi moraju raspolagati odgovarajućim brojem predmeta, formiranje suda sa specijalizacijom u jednoj veoma ograničenoj oblasti može dovesti do toga da je specijalizacija za cijelu zemlju ili region skoncentrisana samo kod jednog jedinog suda. Kao posljedica spomenutog može biti to da se spriječi pristup sudu ili da se stvori opasnost nastanka veoma velike distance između sudije i strane u postupku.

22. Postoji opasnost da specijalizovani sudija koji pripada sudu, time što ima posebno stručno znanje ili stav o činjenicama, da izrazi svoje lično mišljenje ili da sa svojim kolegama pažljivo neposredno izanalizira činjenične situacije, a da pritom nije upoznao strane sa tim<sup>4</sup>.

23. Stvaranje specijalizovanih sudova kao odgovor na strahove javnosti (npr. radi obrade predmeta u vezi sa terorističkim aktivnostima)<sup>5</sup> može dovesti do toga da im vlast dodijeli materijalna sredstva i ljudske resurse, koji ne stoje na raspolaganju drugim sudovima.

---

<sup>4</sup> Ovdje je primjer patentnog suda sa sudijama koji nisu pravnici i koji imaju određeno znanje iz oblasti tehnike.

<sup>5</sup> “Specijalizovani sudovi” se moraju razlikovati od “*ad hoc*” sudova ili vandrednih sudova – vidjeti paragraf 37 ovog Mišljenja.

## **B. OPŠTA NAČELA – POŠTOVANJE OSNOVNIH PRAVA I OSNOVNIH PRINCIPA: POLOŽAJ CCJE-A**

24. CCJE ukazuje prvenstveno na činjenicu da nespécializovane kao i specializovane sudije moraju biti stručnjaci u oblasti sudske prakse. Sudije imaju stručno znanje za provjeru činjeničnog stanja i prava za analizu i donošenje odluka u različitim oblastima. Da bi ovo mogli raditi, moraju sveobuhvatno poznavati pravne insitucije i načela prava.

25. Odgovori država članica na upitnik i izvještaj stručnjaka pokazuju da predmete sa kojima se bave sudovi, većinom rješavaju nespécializovane sudije. Ovo naglašava još uvijek vodeću ulogu koji imaju nespécializovane sudije.

26. Sudije načelno trebaju biti u stanju da odlučuju o predmetima u svim oblastima. Zahvaljujući svom opštem poznavanju prava i pravnih principa, svom zdravom ljudskom razumu kao i svom svakodnevnom iskustvu oni moraju biti u stanju da primjenjuju zakon u svim oblastima, uključujući specializovane oblasti i ako je potrebno i uz stručnu pomoć vještaka<sup>6</sup>. Njihova se uloga nikako ne smije podcijeniti.

27. U okviru jednog suda obično se nespécializovane sudije upućuju na različite oblasti specializacije, pri čemu oni tu oblast u kojoj rade mijenjaju nekoliko puta tokom svoje karijere. Time stiču široko iskustvo u različitim pravnim oblastima, sa mogućnošću prilagođavanja novim zadacima i opravdavanja potrebe stranaka. Zbog toga je neophodno da sudija od početka ima opšte obrazovanje koje će mu osigurati potrebnu fleksibilnost i svestranost kako bi bio u stanju da savlada potrebe suda, koji mora da se bavi sa veoma različitim predmetima, uključujući i onima za koje je potreban određeni stepen specializacije.

28. Usprkos tome, razvoj prava u nekim oblastima je toliko kompleksan ili specifičan da primjereno razmatranje predmeta u ovim oblastima zahtjeva veći stepen specializacije. Stoga se preporučuje postavljanje sudija odgovarajućih kvalifikacija koji su specializovani za određene zadatke.

29. Specializovane sudije, kao i sve sudije, moraju ispunjavati uslove nezavisnosti i nepristrasnosti u smislu člana 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Konvencija). Specializovani sudovi i sudije moraju isto tako ispunjavati sve druge uslove propisane ovom odredbom Konvencije: pristup sudu, pravo da odbranu, pravo na pravičan postupak i pravo na donošenje odluke u razumnom roku. Zadatak sudova je da organizuju interne specializacije koje će ispuniti ove zahtjeve.

---

<sup>6</sup> Kao što je, naprimjer, u oblasti zdravstva, nesreća u industiji, požara, građevinarstva, tehnoloških poslova itd.



---

30. CCJE je mišljenja da stvaranje specijalizovanih sektora/kolegijuma ili sudova mora biti strogo regulisano: ono ne smije voditi ka obezvrjeđivanju zadataka nespecijalizovanih sudija i mora pružati iste garancije i osigurati isti kvalitet za sve predmete. Istovremeno se mora povesti računa o svim kriterijima, preduslovi za rad suda su: veličina sudova, zahtjevi uloge, činjenica da je sudiji otežano time što mora vladati svim pravnim oblastima kao i troškovi specijalizacije.

31. Specijalizacija nikako ne smije biti prepreka zahtjevima kvaliteta koje svaki sudija mora ispunjavati. U tom smislu CCJE podsjeća da su ovi zahtjevi navedeni u Mišljenju br. 11 (2008) o kvalitetu sudskih odluka i da se oni primjenju na svim sudijama, te da tako važe i za specijalizovane sudije. Svi se koraci moraju preduzeti kako bi se garantovali optimalni uslovi za provođenje pravde u specijalizovanim sudovima.

32. Opšta pravila za postupak koja se primjenjuju u redovnim sudovima moraju takođe važiti i za specijalizovane sudove. Uvođenje specifičnih postupaka za svaki specijalizovani sud mogao bi dovesti do povećanja broja tih postupaka, što bi moglo da naudi u pogledu pristupa sudu i pravnoj sigurnosti. Specijalna pravila za postupke su samo onda dopustiva, ako odgovaraju jednoj od potreba koja je dovela do stvaranja specijalnog suda (npr. postupci koji se odnose na porodično pravo, gdje saslušanje djece podliježe određenim pravilima koja su podešena tako da garantuju njihove interese).

33. Uvijek se treba pobrinuti da se poštuju načela pravičnog suđenja, odnosno nepristrasnosti suda u cjelini kao i sloboda sudije da ocjenjuje dokaze. Isto tako je od velikog značaja da tamo gdje postoji sistem ocjenjivača ili stručnjaka koji sudjeluje kao dio suda, da stranke zadrže mogućnost odgovora na savjet koji su taj ocjenjivač ili stručnjak dali pravno kvalifikovanom sudiji. U suprotnom ovo viđenje stručnjaka bi moglo da se uključi u presudu a da stranke nisu imale mogućnost da ga ospore. CCJE je mišljenja da je prihvatljiviji sistem u kojem sudija imenuje stručnjaka ili u kojem stranke same mogu da pozovu stručnjake i svjedoke čiji se nalazi i zaključci mogu pred sudom osporiti i o kojima se može raspravljati između stranaka.

34. Svi predmeti moraju biti obrađeni sa istom brižljivošću nezavisno od toga da li su pred specijalizovanim ili sudom opšteg usmjerenja. Nema razloga za davanje prioriteta predmetima kojima se bave specijalizovani sudovi. Jedini dopustivi prioriteti su oni koji se temelje na objektivnoj potrebi, npr. postupci koji uključuju lišavanje slobode ili hitne mjere u predmetima starateljstva nad djecom, zaštita imovine ili lica, životna sredina, javno zdravlje, javni red ili sigurnost.

35. U situacijama kada specijalizovani sudovi moraju da raspoložu potrebnim ljudskim, administrativnim i materijalnim resursima za potrebe obavljanja

svoga rada, ne smije se desiti da to opterećuje druge sudove, koji treba imati iste uslove u pogledu resursa.

36. CCJE zastupa stanovište da veća mobilnost i fleksibilnost sudija može pomoći da se isprave gore navedeni nedostaci specijalizacije. Sudije trebaju imati mogućnost da tokom svoje karijere promijene sud ili specijalizaciju ili da se čak premjeste sa specijalizovanog suda na opšti sud ili obrnuto. Mobilnost i fleksibilnost pružaju sudijama ne samo više mogućnosti da imaju bogatu, raznoliku i interesantnu karijeru već im isto tako omogućava da se povuku i premjeste u druge pravne oblasti, što podstiče razvoj sudske prakse i prava uopšteno. Međutim, takva mobilnost i fleksibilnost ne smije dovesti u pitanje princip nezavisnosti sudije i zabrane njihovog premještanja<sup>7</sup>.

37. Omogućavanje specijalizovanim sudijama da se upoznaju sa složenošću ili posebnim zahtjevima u određenim pravnim oblastima je odvojeno pitanje od stvaranja specijalizovanih, *ad hoc* ili vandrednih sudova, kako nalažu individualne ili posebne okolnosti. Postoji potencijalna opasnost spomenutih sudova da nisu u stanju da omoguće sve zaštite sadržane u članu 6. Konvencije. CCJE je već stavio svoje prigovore na osnivanje takvih sudova i ovdje se želi osvrnuti na sadržaj svog Mišljenja br. 8 (2006) o ulozi sudije u zaštiti vladavine prava i ljudskih prava u kontekstu terorizma. U svakom slučaju, CCJE ukazuje na to da tamo gdje takvi sudovi postoje, oni moraju ispunjavati sve zahtjeve koji su nametnuti sudovima opšteg usmjerenja.

38. CCJE je svakako mišljenja da specijalizacija može da se opravda samo ako ima značaj za provođenje pravde tj. ako se pokaže dobrom za osiguranje kvaliteta postupaka i sudskih odluka.

## **C. ODREĐENI ASPEKTI SPECIJALIZACIJE**

### **1. Specijalizacija sudija**

39. Po mišljenju CCJE-a načela ovog Mišljenja su primjenjiva na dolje opisane vrste specijalizovanih sudova.

40. Odgovori na upitnik pokazuju da postoje značajne razlike između država članica u vezi sa sudijama koji rade u "specijalizovanim" sudovima.

41. Specijalizacija može biti različito definisana. U zavisnosti od zakonskog okvira dotične države članice postoje specijalizovani sudovi odvojeni i posebni u odnosu na opštu organizaciju pravosuđa u cjelini ili specijalizovani sudovi ili odjeli/kolegijumi koji su dio opšteg pravosudnog sistema. Nadležnost specijalističkih sudova ili odjela/kolegijuma se često razlikuje od nadležnosti

---

<sup>7</sup> Vidjeti Mišljenje br. 1 (2001) CCJE-a, paragraf 57, 59 i 60.

opštih sudova; Često postoji vrlo malo istih sudova i ponekad su samo u glavnom gradu države. Specijalistički sudovi i odjeli mogu obuhvatati i sudije laike.

42. Da bi se specijalizacija provela u djelo najčešće se stvaraju specijalizovani odjeli ili službe i to najčešće putem internih pravila suda. Glavna područja specijalizacije su: porodično pravo i pravo mladih; pravo intelektualnog vlasništva; trgovinsko pravo; stečajno pravo; teška krivična djela; istraga krivičnih djela i izvršenje krivičnih sankcija.

### **i. „Sudije koji nisu pravnici“**

43. U mnogim državama članicama postoje specijalizovani sudovi koji se sastoje od jednog ili više sudija koji imaju pravno obrazovanje i jednog ili više članova suda koji nisu pravnici. Postoji mnogo takvih „sudija koji nisu pravnici“ i nije moguće dati njihovu sveobuhvatnu analizu. Često ove „sudije koji nisu pravnici“ predstavljaju jednu ili drugu interesnu grupu (npr. poslodavce ili radnike; zakupodavce i zakupoprimaloce, sudije laike) ili imaju određenu stručnost, potrebnu za specijalistički sud o kojem je riječ.

### **ii. Profesionalne sudije**

44. Profesionalne sudije se mogu specijalizovati na različite načine. To može biti putem iskustva koje stiču bilo kao specijalizovani pravnici prije imenovanja za sudiju ili kao rezultat iskustva u specijalističkom radu od imenovanja za sudiju. Mogu takođe učestvovati u stručnom usavršavanju u specijalnoj oblasti i biti pozvani na specijalizovani sud ili se u nekom opštem sudu baviti specijalizovanim predmetima.

45. Specijalizacija sudija na višim nivoima sudske strukture, tamo gdje postoji, treba dozvoliti određeni stepen svestranosti sudija, da bi postojala fleksibilnost kod rješavanja svih vrsta predmeta na višoj razini. Ova fleksibilnost je potrebna da bi se osiguralo da sudovi više instance ispunjavaju svoj pravni i ustavni zadatak, tj. da garantuju ujednačenost u tumačenju i primjeni zakonodavstva i prakse. Isto tako, ova fleksibilnost treba osigurati da se specijalizovanom oblašću sudova najviših instanci ne bavi (previše) uska grupa sudija, koji bi time bili u poziciji da nametnu svoje viđenje u određenoj oblasti i time spriječe razvoj prava u tom domenu.

## **2. Specijalizacija određenih sudova ili sudova u sklopu veće grupe**

46. U nekim pravosudnim sistemima postoje specijalizovani sudovi odvojeni od opštih sudova<sup>8</sup>. U nekim slučajevima ovi odvojeni specijalizovani sudovi su nastali kao posljedica pravnih instrumenata Evropske unije, pomoću kojih

<sup>8</sup> Primjeri mogu biti Trgovinski sud „*Tribunaux de commerce*“ u Francuskoj, radni sudovi u Belgiji, sudovi rada u Ujedinjenom Kraljevstvu.

se omogućilo osnivanje specijalizovanih sudova ili specijalizovanih sektora sudova sa širom nadležnošću<sup>9</sup>. U drugim slučajevima specijalizovani sud može pripadati većoj skupini sudova<sup>10</sup>. U oba slučaja su specijalizovani kako sam sud tako i sudije koje rade u njemu. Pravno uređenje pojedinih zemalja je dijelom posljedica historije, a dijelom posljedica potrebe za određenom vrstom specijalizovanog suda ili sudije u toj jurisdikciji.

### **3. Regionalna podjela specijalizovanih sudija**

47. Potrebno je povesti računa o činjenici da je u nekim veoma specijalizovanim oblastima vrlo mali broj predmeta koji završe pred sudovima. Iz tog razloga je možda potrebno da se specijalizovane sudije skoncentrišu na jedan sud da bi im bio ujednačen priliv predmeta i da bi mogli preuzeti i zadatke koji nisu specijalistički. Ako ovakva skoncentrisanost ode predaleko, postoji rizik udaljavanja specijalizovanih sudova od korisnika suda; a to je problem koji, prema stanovištu CCJE-a, treba izbjegavati.

### **4. Ljudska, materijalna i finansijska sredstva**

48. Neophodno je da se specijalizovanim sudijama i sudovima omogući primjerena podrška u vidu personala i materijalnih sredstva, posebno u oblasti informativne tehnologije.

49. Ako je predviđeno radno opterećenje specijalizovanih sudija u poređenju sa ostalim sudovima malo, onda bi trebalo razmotriti da se zajednički razvijaju i primjenjuju resursi i tehnologije, koje koristi više specijalizovanih sudija ili još bolje svi sudovi. Spajanje personala i materijalnih sredstava može biti način izbjegavanja problema u vezi sa organizovanjem specijalizacije. Stvaranje velikih "centara pravosuđa" sa opštim i specijalizovanim sudovima i kolegijumima moglo bi ipak dovesti do toga da se prostorna udaljenost između sudova povećava i da se oteža pristup samom sudu.

50. Zahtjevi i troškovi specijalizovanih sudova i sudija mogu biti veći od opštih sudova i sudija, npr. zato jer se zahtijevaju posebne mjere opreza, jer su postupci opsežni ili zato jer postupci kao i suđenje dugo traju.

51. Ako se mogu utvrditi takvi dodatni troškovi u određenoj oblasti specijalizacije, onda postoji opravdanje za naplatu većih troškova određenim strankama, kako bi se pokrio ukupni ili dio tih troškova. Ovo načelo može naprimjer da se odnosi na predmete iz oblasti trgovinskog ili građevinskog

---

<sup>9</sup> Vidjeti primjere navedene pod 2.

<sup>10</sup> U Engleskoj i Velsu Patentni sud je dio Kancelarovog odjela koji se pretežno bavi vlasničkim i poreskim sporovima. Trgovinski sud je dio Kraljičinog odjela, koji se bavi ugovornim i deliktним sporovima i pitanjima upravnog prava.

prava, na predmete iz oblasti patetntnog prava ili na predmete iz oblasti prava konkurencije, ali ne i na specijalizaciju u predmetima starateljstva nad djecom, predmetima izdržavanja djece ili drugim vrstama predmeta iz oblasti porodičnog prava. Dodatni troškovi za specijalizovane predmete ne bi smjeli prelaziti dodatnu radnu opterećenost koji su sudovi imali i oni trebaju biti srazmjerni radu koji sudovi imaju, kao i koristima specijalizacije, kako za stranke tako i za sudove. Ovim se uvođenje specijalizovanih sudova, koji imaju za cilj samo da ostvare veće zarade, ne opravdava.

## **D. SPECIJALIZACIJA I STATUS SUDIJE**

### **1. Status specijalizovanog sudije**

52. Kod svih gore opisanih vrsta specijalizacije bitno je da uloga sudije kao dijela sudstva ostane nepromijenjena. Specijalizacija sudija ne može opravdati ili zahtijevati bilo kakvo odstupanje od principa nezavisnosti sudstva u bilo kojem njegovom pogledu (tj. nezavisnosti sudova i sudija, vidjeti CCJE Mišljenje br. 1 (2001)).

53. Vodeći princip treba biti da se specijalizovane sudije tretiraju u skladu sa njihovim statusom isto kao i njihove kolege sudije opšteg usmjerenja. Stoga zakoni i pravila koji uređuju imenovanje, njihove zadatke, napredovanje, premještanje i disciplinu trebaju biti jednaki kako za specijalizovane sudije tako i za sudije opšteg usmjerenja.

54. Ovaj se cilj može najbolje postići tako što će postojati jedinstveni kolegijum za specijalizovane i nespecijalizovane sudije. Jednoznačni karakter sudskog statusa daje garanciju da će sudije poštovati opšte važeća osnovna prava i osnovne principe. Zbog toga CCJE ne zagovara stvaranje posebnih sudskih sistema ili organa za svaku određenu specijalizovanu oblast, u kojima sudije mogu biti podložne primjeni različitih propisa u različitim organizacijama.

55. CCJE je svjestan da u mnogim evropskim sistemima tradicionalno postoji nekoliko različitih pravnih hijerarhija (npr. redovni i upravni sudovi). One takođe mogu biti u vezi sa razlikama u statusu sudija. CCJE je stanovišta da takvi odvojeni sistemi mogu zakomplikovati provođenje prava kao i sam pristup pravosuđu.

56. Po mišljenju CCJE-a treba osigurati: - da pravosudne rasprave ne ograničavaju pristup sudu ili da uzrokuju kašnjenja – protivno članu 6. Konvencije; - da je svim sudijama dostupan prikladan pristup drugim sudovima, specijalizovanim sudovima i službama; - da sve sudije vremenski istog radnog staža primaju istu naknadu, sa izuzetkom primanja dodatne naknade za posebne zadatke (vidjeti sljedeći dio).

57. Princip jednakog statusa za sudije opšteg usmjerenja i specijalizovane sudije trebao bi se isto tako primjenjivati i na naknade. Preporuka br. Rec(2010)12 Vijeća ministara propisuje u članu 54. da naknada sudiji treba biti “odgovarajuća njegovoj struci i odgovornostima”, kako bi ih, između ostalog, “branila od uzroka koji utiču na njihove odluke”<sup>11</sup>. Uzimajući ovo u obzir, ne čini se opravdanom bilo koja dodatna plata ili bilo koja druga zarada dodijeljena isključivo zbog specijalizacije sudije, zato što su posebnosti struke i teret odgovornosti, kao pravilo, jednake težine za sudiju opšteg usmjerenja i specijalizovanog sudije. Dodatna plata, druge zarade ili određena naknada (npr. u slučaju noćne smjene) mogu se opravdati tamo gdje može, zbog određenih razloga, koji dopuštaju zaključak da zbog posebnosti struke specijalizovanog sudije ili težine njegove odgovornosti (uključujući lični teret koji može da se poveže sa specijalizovanom dužnošću), da se utvrdi da je potrebna jedna takva naknada.

58. Etička pravila krivične, građanske i disciplinske odgovornosti sudije moraju biti ista i za sudiju opšteg usmjerenja kao i za specijalizovanog sudiju. Standardi ponašanja sudija, kako su utvrđeni u Mišljenju CCJE-a br. 3 (2002) se moraju jednako primjenjivati na specijalizovane i nespecijalizovane sudije. Ne postoje nikakvi relevantni razlozi za njihovo različito tretiranje.

59. Ako specijalizovani sudija u okviru svog posla ima kontakt samo sa malom grupom specijalizovanih pravnikâ ili čak predmetnim strankama, potrebno je da ima veći oprez u svome ponašanju kako bi sačuvao svoju nepristrasnost i nezavisnost.

## 2. Ocjenjivanje i napredovanje

60. Postoje mnogobrojni kriterijumi za ocjenjivanje rada sudija i dati su u Mišljenjima br. 3 i br. 10 (2007) CCJE-a. Specijalizacija sama po sebi ne opravdava više pozicioniranje sudije; nespecijalizovani sudija može biti jednako kompetentan kao i specijalizovani sudija. Fleksibilnost sudije u smislu namjere da se specijalizuje u jednoj ili nekoliko oblasti može biti relevantan faktor za ocjenu rada sudije.

61. Sudsko vijeće ili drugo nezavisno tijelo odgovorno za ocjenu rada sudija bi zbog toga trebalo biti veoma oprezno prilikom utvrđivanja da li se i u kojem obimu rad pojedinog specijalizovanog sudije može uporediti sa radom sudije opšteg usmjerenja. Ovaj postupak zahtijeva određenu pažnju i brižljivost, s obzirom na to da je po pravilu lakše tačno procijeniti radni učinak nespecijalizovanog sudije nego specijalizovanog, koji može biti dio male grupe i čiji rad samom ocjenjivaču nije tako transparentan i poznat.

<sup>11</sup> Vidjeti Mišljenje br. 1, paragraf 61.



62. Ova razmatranja se primjenjuju i u pogledu napredovanja.<sup>12</sup> Po stanovištu CCJE-a nije opravdano da se nekom specijalizovanom sudiji dodijeli brže napredovanje samo zbog njegove specijalizacije.

### 3. Ponuda obuke i specijalizacije

63. Principi sadržani u Mišljenju CCJE-a br. 4 (2003) o opštoj obuci odnose se jednako i na obuku u specijalističkoj oblasti. Pošto specijalizovane sudije, u principu, imaju isti status kao i nespecijalizovane sudije, to znači da se svi zahtjevi u pogledu čuvanja nezavisnosti sudije i omogućavanje najboljeg mogućeg kvaliteta obuke, primjenjuju kako u oblasti sudija opšteg usmjerenja tako i u oblasti specijalizovanog sudije. Kursevi obuke trebaju u principu biti otvoreni za sve sudije.

64. Načelno bi se trebala poštovati želja sudije da se specijalizuje. U tom pogledu CCJE upućuje na Mišljenje br. 10, a posebno na odredbe koje se odnose na izbor sudija. Prije nego što se sudija uputi na određeno specijalističko područje, sudija bi trebao u razumnom roku steći određeno obrazovanje<sup>13</sup>, a koje bi trebalo da se završi, prije nego što dotični sudija stupi na novu dužnost.

65. Mora da postoji ravnoteža između zahtjeva obuke i njene svrsishodnosti, ali i postojanja raspoloživih sredstava za istu. Specijalizacija se iz tog razloga ne može očekivati na primjer tamo gdje se ne mogu osigurati sredstva za takvu obuku ili gdje su osigurana samo za potrebe važnijih obuka. Ne može se zahtijevati specijalizacija ako je, naprimjer, očekivani priliv predmeta u određenim oblastima suviše mali da može opravdati specijalne sudove ili sektore. Veličina suda, sudskog područja, regije, čak i države, može opravdati različita rješenja u pogledu specijalizacije i u pogledu obuke u posebnim domenima. Tamo gdje je to primjereno, može doći do prekogranične saradnje u oblasti usavršavanja.

### 4. Uloga sudskog vijeća

66. Ovlaštenja i odgovornosti sudskog vijeća, tamo gdje takvo tijelo postoji ili tijelo jednakog ranga, moraju se primijeniti na jednak način kako na sudije opšteg usmjerenja tako i na specijalizovane sudije. Specijalizovane sudije i sudije opšteg usmjerenja trebaju biti zastupljeni na isti način ili imati jednaku mogućnost da predstavljaju svoje probleme. U interesu javnosti je izbjegavanje bilo kakvog povlaštenog tretiranja jedne ili druge grupe.

<sup>12</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE-a br. 1, paragraf 29.

<sup>13</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE-a br.4, paragraf 30.

## 5. Specijalizacija i članstvo u udruženjima sudija

67. Specijalizovane sudije moraju imati jednako pravo kao sve druge sudije da postanu i zadrže članstvo u udruženjima sudija. Radi očuvanja sudskog aparata nisu poželjna posebna udruženja za specijalizovane sudije. Shodno specifičnim interesima specijalizovanih sudija trebaju se osigurati stručne razmjene, konferencije, sastanci itd. Njihovi statusni interesi trebaju se čuvati unutar krovnog strukovnog udruženja.

### ZAKLJUČCI

- i. CCJE posebno ističe činjenicu da sve sudije, bilo opšteg usmjerenja ili specijalizovane moraju biti stručnjaci u oblasti sudske prakse.
- ii. Sudije „opšteg usmjerenja“ bi načelno trebale imati odlučujuću ulogu u oblasti sudske prakse.
- iii. Specijalizovane sudije i sudovi trebaju se uvesti samo onda ako je to neophodno zbog složenosti ili posebnosti prava ili činjeničnog stanja radi pravilnog provođenja pravde.
- iv. Specijalizovane sudije i sudovi bi trebali uvijek biti dio jednog sistema.
- v. Specijalizovane sudije kao i sudije “opšteg usmjerenja”, moraju ispuniti zahtjeve nezavisnosti i nepristrasnosti shodno članu 6. Konvencije o ljudskim pravima.
- vi. Sudije opšteg usmjerenja i specijalizovane sudije trebaju u principu imati jednak status. Pravila etike i odgovornosti sudija moraju biti jednaka za sve.
- vii. Specijalizacija ne smije nautiti kvalitetu pravosuđa, bilo u sudovima “opšteg usmjerenja” ili u specijalizovanim sudovima.
- viii. Mobilnost i fleksibilnost sudija mora često postojati kako bi se ispunila potreba za specijalizacijom. U načelu, svim sudijama treba biti dostupna mogućnost specijalizacije i pohađanje obuke. Specijalizovanu obuku trebaju organizovati javne pravosudne institucije za obuku.
- ix. Trebalo bi imenovati što više stručnjaka od strane suda ili stranaka i da o njihovim mišljenjima mogu raspravljati stranke, nego da postoje specijalizovani ocjenjivači koji nisu iz pravne struke a koji rade u specijalizovanim sudskim kolegijumima.
- x. Ovlaštenja i odgovornosti sudskog vijeća ili sličnog tijela trebaju se jednako primjenjivati kako na sudije opšteg usmjerenja tako i na specijalizovane sudije.

## KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

### Mišljenje CCJE br. 16 (2013)

### ODNOSI IZMEĐU SUDIJA I ADVOKATA

usvojeno na 14. plenarnoj sjednici CCJE-a  
(Strasbourg, 13.-15. novembar 2013. godine)

#### I. UVOD

1. U skladu sa mandatom povjerenim od strane Komiteta ministara, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) donijelo je odluku da za 2013. godinu pripremi Mišljenje o odnosima između sudija i advokata s ciljem unapređenja kvaliteta i efikasnosti pravosuđa.

2. Ovo Mišljenje je pripremljeno na osnovu ranijih Mišljenja CCJE-a i odgovarajućih instrumenata Vijeća Evrope, posebno Evropske povelje o Statutu za sudije (1998), Magna Carte sudija (2010) i Preporuke Komiteta ministara CM/Rec(2010)12 za sudije: nezavisnost, efikasnost i odgovornost. U Mišljenju su u obzir uzeta i Osnovna načela UN-a o nezavisnosti sudstva (1985), Osnovna načela UN-a o ulozi advokata (1990), Bangalorski principi o ponašanju sudija (2002) i Komentari Grupe za integritet sudija na Bangalorske principe (2007). Nadalje, Mišljenje se poziva i na rad Vijeća advokatskih i pravnih udruženja Evrope (CCBE), a posebno na Kodeks ponašanja evropskih advokata (1998, izmijenjen i dopunjen 2002 i 2006) i Povelju o osnovnim principima evropske pravne profesije (2006). U ovom Mišljenju uzeti su u obzir i odgovori država na date upitnike, izvještaj znanstvenog eksperta, gđe. Natalie FRICERO (Francuska), prilozi sa konferencije održane 7. novembra 2012. godine u Parizu, koju su zajedno organizovali CCJE i Advokatska komora iz Pariza, te prilozi sa konferencije održane 13. juna 2013. godine u organizaciji CCJE-a, Visokog pravosudnog vijeća Italije i Italijanske advokatske komore.

CCJE je u toku prepreme ovog Mišljenja konsultovao i CCBE.

## II. ULOGA SUDIJA I ADVOKATA U FUNKCIONISANJU PRAVOSUĐA

3. Države koje su uređene na principu vladavine prava trebaju organizovati svoje pravosudne sisteme tako da budu zagaranтовani vladavina prava i poštivanje osnovnih ljudskih prava, u skladu s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (Konvencija) i praksom Evropskog suda za ljudska prava (Sud). Uloga sudija i advokata je od presudne važnosti u ostvarivanju ovog cilja na najbolji mogući način. CCJE je već potvrdio bitnu ulogu saradnje između raznih strana koje su uključene u pravilno funkcionisanje pravosuđa i međusobno djelovanje ovih aktera. U tački 10. svog Mišljenja br. 12 (2009), CCJE je potvrdio da je za ostvarivanje pravde od suštinske važnosti da svi pripadnici pravne struke koji učestvuju u pravnom procesu dijele zajedničke pravne principe i etičke vrijednosti.

4. Sudije i advokati u pravnom procesu imaju različite uloge, ali je doprinos koji daju obje ove profesije neophodan kako bi se u svim pravnim procesima, u skladu sa zakonom, došlo do pravičnih i efikasnih rješenja.

5. U tački 2. Osnovnih načela UN-a o nezavisnosti pravosuđa kaže se da su pravosudna tijela dužna nepristrasno odlučivati o predmetima koji se vode pred njima, na temelju činjenica i u skladu sa zakonom, bez ikakvih ograničenja, neprimjerenih uticaja, pobuda, pritisaka, prijetnji ili uplitanja, posrednih ili neposrednih, od strane bilo koga ili zbog bilo kakvog razloga. U istom dokumentu se u tački 6. navodi da načelo nezavisnosti pravosuđa daje pravo i zahtijeva od pravosuđa da osigura da se sudski procesi vode pravično i da se poštuju prava strana u postupku. CCJE je u svom Mišljenju br. 1 (2001) naglasio da nezavisno pravosuđe nije prerogativ ili privilegija u interesu sudija, već preduslov za vladavinu prava i garancija za sve one koji traže i očekuju pravdu.

6. U okviru svoje profesionalne obaveze da brane prava i interese svojih klijenata, advokati takođe moraju igrati važnu ulogu u ostvarivanju pravde. U tački 6. Komentara na Povelju o osnovnim principima evropske pravne profesije, CCBE ulogu advokata definiše na sljedeći način: *“Advokat, koji je angažovan od strane pojedinca, korporacije ili države, ima ulogu povjerljivog savjetnika i zastupnika klijenta, kao stručnjak kojeg poštuje treća strana i kao važan učesnik u pravičnom provođenju pravde. Utjelovljujući sve ove elemente, advokat koji vjerno služi interesima svog klijenta i štiti njegova prava takođe ispunjava i funkcije advokata u Zajednici – a to su da predviđa i sprečava sukobe, osigurava rješavanje sukoba u skladu sa priznatim principima građanskog, javnog ili krivičnog prava, uz dužno poštivanje prava i interesa, da unapređuje razvoj prava i da brani slobodu, pravdu i vladavinu prava”*. Kako se navodi u stavu 1.1. Kodeksa CCBE-a o ponašanju evropskih advokata, poštivanje profesionalne funkcije advokata je jedan od osnovnih preduslova za vladavinu prava i demokratiju u društvu. Prema Osnovnim principima UN-a o ulozi advokata, odgovarajuća zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda na koju sve osobe imaju pravo, bilo da se radi o ekonomskim, socijalnim ili kulturnim pravima, nalaže da sve osobe imaju

efikasan pristup pravnim uslugama koje pruža nezavisna pravna struka. Princip br. 12 određuje da advokat, kao ključni posrednik u ostvarivanju pravde, uvijek mora štiti čast i dostojanstvo svoje profesije.

7. U izvršavanju svojih dužnosti, sudije i advokati moraju biti nezavisni, kao što moraju biti nezavisni, i biti doživljeni kao nezavisni, jedni od drugih. Ova nezavisnost potvrđena je statutom i etičkim principima koje usvaja svaka profesija. CCJE smatra da je takva nezavisnost od ključne važnosti za pravilno funkcionisanje pravosuđa.

CCJE se poziva na preporuku CM/Rec (2010)12, tačka 7, u kojoj se navodi da nezavisnost sudija treba biti zagarantovana na najvišem mogućem pravnom nivou. Nezavisnost advokata treba biti zagarantovana na isti način.

8. CCJE se poziva na tačku 12. Preporuke CM/Rec(2010)12 u kojoj se navodi da, ne dovodeći u pitanje njihovu nezavisnost, sudije i advokati trebaju održavati konstruktivne/pozitivne radne odnose sa institucijama i javnim organima koji su uključeni u rukovođenje i upravljanje sudovima, kao i sa svim pripadnicima struke čiji su zadaci vezani za rad sudija, a u cilju unapređenja efikasnog i djelotvornog ostvarivanja pravde. Konstruktivni odnosi takođe su neophodni i u toku vođenja sudskih postupaka kako bi se došlo do pravičnog i efikasnog rješenja predmetnog pravnog procesa.

9. Postoje dvije oblasti odnosa između sudija i advokata:

- s jedne strane to su odnosi između sudija i advokata koji proizilaze iz načela postupka i pravila svake države, koji će direktno uticati na efikasnost i kvalitet sudskih postupaka. U zaključcima i preporukama utvrđenim u Mišljenju br. 11 (2008) o kvalitetu sudskih odluka, CCJE je naglasio da je jasno da će standard kvaliteta sudskih presuda biti rezultat uzajamnog djelovanja i saradnje između brojnih aktera u pravosudnom sistemu;
- s druge strane, to su odnosi koji proizilaze iz profesionalnog ponašanja sudija i advokata, koji nalažu međusobno poštivanje uloga svake strane i konstruktivni dijalog između sudija i advokata.

### **III. UNAPREĐENJE PROCESNIH ODNOSA, DIJALOGA I KOMUNIKACIJE U TOKU POSTUPKA**

10. Sudije i advokati imaju zajedničku osnovnu obavezu da postupaju u skladu sa pravilima postupka i principima pravičnog suđenja. CCJE je mišljenja da će konstruktivni odnosi između sudija i advokata popraviti kvalitet i efikasnost suđenja. Isto tako, pomoći će stranama u postupku da zadovolje svoje potrebe: tužene strane i njihovi advokati očekuju da će biti saslušani, te da će sudije i advokati dati zajednički doprinos pravičnom rješenju njihovog predmeta u skladu sa zakonom i u razumnom roku.

11. Međutim, kvalitet i efikasnost sudskog postupka na prvom mjestu zavisi od odgovarajućih procesnih zakona i pravila o osnovnim aspektima postupka u parničnim, krivičnim i upravnim predmetima. Takve propise države trebaju utvrditi u skladu sa članom 6. Konvencije. Postupak izrade nacрта tih propisa treba podrazumijevati konsultacije između sudija i advokata, ne u interesu ove dvije profesije, nego u interesu pravičnog provođenja pravde. Takođe su važne i konsultacije sa korisnicima sudskih usluga. Isto tako, od ključne važnosti je i to da se ovi procesni okviri redovno ažuriraju, tamo gdje je to neophodno, kao i da sudije, advokati i korisnici sudskih usluga budu uključeni u taj proces.

12. CCJE smatra da takvi zakoni trebaju sudijama osigurati efikasna procesna oruđa u cilju provedbe principa pravičnog suđenja i sprečavanja nepotrebnih odlaganja ili nezakonitih taktika odlaganja. Takvi zakoni trebaju biti dovoljno strogi, trebaju osigurati jasne i pravične rokove, ali istovremeno trebaju osigurati i neophodnu fleksibilnost.

13. Procesna pravila predstavljaju važno sredstvo za rješavanje pravnih sporova. Procesna pravila određuju odgovarajuće uloge sudija i advokata. Od ključnog je značaja da i sudije i advokati dobro poznaju i razumiju ova pravila, u interesu pravičnog i blagovremenog rješavanja sudskih postupaka.

14. Smjernice koje su usaglašene na institucionalnom nivou takođe mogu biti korisne u pogledu podsticanja saradnje i dijaloga. CCJE smatra da bi sudovi trebali podsticati uspostavljanje dobrih praksi na osnovu sporazuma između sudova i advokatske komore. Sporazumi koji se odnose na upravljanje i vođenje sudskog postupka sklapaju se u mnogim pravosudnim sistemima, i imaju različite oblike<sup>1</sup>. CCJE naglašava da ovakvi procesni sporazumi moraju biti u skladu sa procesnim zakonom i da moraju biti javni kako bi se osigurala transparentnost za advokate i stranke u postupku.

15. U praksi su ova procesna pravila, bez obzira da li se radi o parničnim, krivičnim ili upravnim predmetima, često složena i sadrže razne procesne faze i žalbe vanraspravnom vijeću, što može dovesti do neopravdanih zastoja i većih troškova za stranke, kao i za društvo u cjelini. CCJE snažno podržava sve napore usmjerene ka analiziranju i ocjenjivanju postojećih procesnih pravila u zemljama članicama, te po potrebi i ka izradi transparentnijih i adekvatnijih pravila.

Međunarodna razmjena iskustava između i sudija i advokata trebala bi doprinijeti razvoju “najboljih praksi” u oblasti procesnih okvira, pri čemu međutim treba imati u vidu različite društvene i pravne tradicije raznih zemalja.

16. I sudijama i advokatima što prije treba omogućiti ravnopravan pristup svim informacijama koje se odnose na procesno i materijalno pravo, kao i na

<sup>1</sup> Vidjeti Studije CEPEJ br. 16, Kontraktualizacija i pravosudni proces u Evropi.



najvažnije predmete iz sudske prakse. CCJE se u tom smislu poziva na paragraf 24. Mišljenja br. 14 (2011), u kojem zaključuje da bi sudovi svoju sudsku praksu, ili barem najvažnije odluke, trebali postaviti na internet i) besplatno, ii) u lako pristupačnom obliku, te iii) poštujući odredbe o zaštiti ličnih podataka.

17. Sudije i advokati moraju saradivati u procesu zadovoljavanja potreba stranaka u postupku. U tom cilju CCJE smatra da je veoma važna organizacija planiranja ročišta i procesnih kalendara, čime bi se, u interesu stranaka, omogućila efikasna saradnja sudija i advokata. Pored toga, sudije i advokati moraju saradivati i u smislu postizanja sporazumnog rješenja u interesu stranaka. U svom Mišljenju br. 6 (2004), CCJE preporučuje aranžmane za sporazumno rješavanje sporova između stranaka. Zajedničke edukativne sesije mogu poboljšati razumijevanje odgovarajućih uloga sudija i advokata u oblasti sporazumnog rješavanja sporova, putem procesa mirenja i medijacije.

18. Neophodno je uspostaviti pravilnu komunikaciju između sudova i advokata kako bi se omogućilo brzo i efikasno postupanje. CCJE smatra da države trebaju uvesti takve sisteme koji omogućavaju kompjutersku komunikaciju između sudova i advokata, kako bi se postigla bolja obaviještenost advokata, odnosno da bi im se omogućilo da u svakom trenutku mogu provjeriti procesni status predmeta. U svom Mišljenju br. 14 (2011) pod nazivom "Pravosuđe i informacione tehnologije", CCJE podsjeća da informacione tehnologije imaju centralnu ulogu u osiguravanju informacija sudijama, advokatima i drugim zainteresovanim akterima u pravosuđu, kao i javnosti i medijima.

#### **IV. UZAJAMNO RAZUMIJEVANJE I POŠTIVANJE ODGOVARAJUĆIH ULOGA SUDIJA I ADVOKATA – ETIČKI PRINCIPI**

19. Sudije i advokati imaju zasebne etičke principe. Međutim, neki etički principi su zajednički i za sudije i za advokate, npr. poštivanje zakona, čuvanje povjerljivosti podataka do kojih dođu, integritet i dostojanstvo, poštivanje stranaka u postupku, stručnost, pravičnost i uzajamno poštovanje.

20. Etički principi za sudije i advokate bave se odnosima između ove dvije profesije.

Što se tiče sudija, CCJE je u svom Mišljenju br. 3 (2002), paragraf 23, naveo da bi sudije svim licima (na primjer, strankama u postupku, svjedocima, advokatima) trebale ukazivati dužnu pažnju i da ne bi smjeli praviti bilo kakvu razliku na osnovu nezakonitih osnova ili razliku koja ne bi bila u skladu sa odgovarajućim načinom obavljanja njihovih dužnosti. U stavu 5.3. Principa iz Bangalora navodi se da sudija vrši svoje sudijske dužnosti uz odgovarajuće poštovanje prema svim licima, kao što su stranke u postupku, svjedoci, advokati, sudsko osoblje i kolege sudije, bez pravljenja ikakvih razlika po bilo kakvoj nerelevantnoj osnovi, koja je nebitna za pravilno vršenje tih dužnosti. Sudija mora održavati red u sudnici

i dignitet rasprave u svim postupcima koji se vode pred sudom, i mora biti strpljiv, dostojanstven i uljudan u ophođenju sa strankama, drugim sudijama, svjedocima, advokatima i ostalima sa kojima sudija komunicira u okviru svoje službene dužnosti.

Što se tiče advokata, u stavovima 4.1, 4.2, 4.3 i 4.4 CCBE Kodeksa ponašanja za evropske advokate definisani su sljedeći principi: svaki advokat koji postupava pred sudom ili učestvuje u nekom predmetu pred sudom mora se pridržavati pravila ponašanja koja važe za taj sud. Svaki advokat se uvijek mora pridržavati odredbi o pravičnom vođenju postupka. Svaki advokat je, uz dužno poštivanje suda, dužan braniti interese svog klijenta na častan i nepokolebljiv način, bez obzira na svoje vlastite interese ili na eventualne posljedice po sebe ili bilo koje drugo lice. Advokat sudu ne smije svjesno dati lažne ili netačne informacije.

21. CCJE smatra da se odnosi između sudija i advokata trebaju zasnivati na uzajamnom razumijevanju njihovih uloga, na uzajamnom poštivanju i nezavisnosti jednih u odnosu na druge. U skladu s tim CCJE smatra da je neophodno ostvariti dijalog i razmjenu informacija između sudija i advokata kako na domaćem tako i na evropskom institucionalnom nivou po pitanju njihovih međusobnih odnosa. Tu se moraju uzeti u obzir etički principi koji važe za sudije i advokate. U tom smislu CCJE daje podršku utvrđivanju zajedničkih etičkih principa, kao što je dužnost nezavisnosti u postupanju, dužnost poštivanja vladavine prava u svim situacijama, saradnja radi omogućavanja pravičnog i brzog postupka, te stalno stručno usavršavanje. Ovaj proces bi trebao biti u nadležnosti profesionalnih udruženja i nezavisnih organa koji regulišu rad sudija i advokata.

22. Konferencije za stručno usavršavanje sudija i advokata trebale bi se baviti njihovim ulogama i njihovim odnosima, sa generalnim ciljem promoviranja pravičnog i efikasnog rješavanja sporova, uz poštivanje nezavisnosti obje strane. CCJE se poziva na paragraf 10. svog Mišljenja br. 12 (2009), u kojem zaključuje da, po potrebi, zajednički seminari za sudije, javne tužioce i advokate na temu zajedničkog interesa mogu doprinijeti najkvalitetnijem ostvarivanju pravde.

23. U zemljama članicama Vijeća Evrope sudije se angažuju na razne načine. CCJE se u tom smislu poziva na Izvještaj CEPEJ pod nazivom "Evaluacija pravosudnih sistema u Evropi - Izdanje iz 2012. godine", Glava 11.1. U nekim zemljama sudije se uglavnom angažuju iz redova iskusnih pravnika i advokata. U drugim opet zemljama sudije i advokati ne prelaze iz redova jednih u druge, i upravo je u ovim zemljama naročito važno razvijati uzajamno razumijevanje između ove dvije profesije. Jedan od mogućih načina za podsticanje takvog razumijevanja bio bi neka vrsta "pripravništva" za buduće sudije u advokatskim firmama odnosno za buduće advokate na sudovima. Ako se ova ideja ostvari, od ključnog značaja bi bilo da se garantuje ispunjavanje svih uslova nezavisnosti i nepristrasnosti sudija, te da ovi "pripravnički" poslovi budu organizovani na jedan transparentan način.

24. Odnosi između sudija i advokata ni u kom slučaju ne smiju uticati na nepristrasnost suda odnosno na percepciju javnosti o nepristrasnosti suda. Sudije i advokati ovoga moraju biti svjesni u potpunosti, tako da se radi zaštite nepristrasnosti moraju ustanoviti odgovarajuća procesna i etička pravila.

25. I sudije i advokati uživaju slobodu izražavanja u skladu sa odredbom člana 10. Evropske konvencije. Od sudija se međutim traži i da se pridržavaju odredbi o povjerljivosti vijećanja i odluka suda i nepristrasnosti sudija, koje između ostalog podrazumijevaju i to da se moraju uzdržati od komentarisanja sudskih postupaka odnosno rada advokata. Sloboda izražavanja koju uživaju advokati takođe ima svoje granice, a u cilju poštivanja autoriteta i nepristrasnosti sudija, u skladu sa članom 10. stav 2. Konvencije.<sup>2</sup> Poštovanje prema kolegama, poštivanje vladavine prava i pravično presuđivanje – a što su principi (h) i (i) Povelje CCBE o osnovnim principima evropske pravne profesije – podrazumijevaju uzdržavanje od ponižavajućeg kritikovanja kolega, pojedinačnih sudija te sudskih postupaka i odluka.

## V. PREPORUKE

CCJE podsjeća da je *“pridržavanje zajedničkih pravnih principa i etičkih vrijednosti od strane svih pripadnika pravne struke koji učestvuju u sudskom procesu od ključnog značaja za pravilno provođenje pravde”*, i daje sljedeće preporuke:

- I. CCJE preporučuje da države uspostave odgovarajuće procesne odredbe kojima bi se definisale aktivnosti sudija i advokata i kojima bi se sudijama omogućilo da efikasno primjenjuju principe pravičnog suđenja, i kojima bi se spriječilo neopravdano odugovlačenje postupka od strane stranaka. Takođe se preporučuje da sudije, advokati i drugi korisnici usluga suda budu konsultovani prilikom izrade prijedloga ovih odredbi te da se redovno vrši procjena ovih procesnih okvira.
- II. CCJE podstiče razmjenu iskustava na međunarodnom nivou između sudija i advokata, s ciljem razvoja “najboljih praksi” u oblasti procesnih okvira, imajući međutim u vidu različite društvene i pravne tradicije raznih zemalja.
- III. CCJE preporučuje da sudije organizuju rasprave o upravljanju odnosno koordinaciji predmeta u sklopu relevantnih procesnih zakona, te da u konsultaciji sa strankama ustanove procesne kalendare, npr. definisanjem procesnih faza, određivanjem razumnih i odgovarajućih rokova te organizacijom načina i planiranja vremena podnošenja podnesaka i usmenih prijedloga i dokaza.
- IV. CCJE preporučuje utvrđivanje linija komunikacije između sudova i advokata. Sudije i advokati moraju biti u mogućnosti da komuniciraju

<sup>2</sup> Vidjeti takođe ECHR, Nikula protiv Finske, 21. mart 2002. godine; ECHR Amihalachioaie protiv Moldavije, 20. april 2004 godine.

---

u svim fazama postupka. CCJE smatra da bi države trebale uvesti sisteme kojima se omogućava kompjuterska komunikacija između sudova i advokata.

- V. Kako bi se zadovoljile potrebe stranaka, CCJE preporučuje takve aranžmane koji će omogućiti sporazumno rješavanje sporova. Takođe se smatra da razumijevanje odgovarajućih uloga sudija i advokata u skladu sa okvirom za sporazumno rješavanje mirenjem ili medijacijom predstavlja ključni faktor za praktično ostvarivanje ovog pristupa. Takođe treba organizovati, kad god je to moguće, zajedničke edukativne sesije o raznim modalitetima za sporazumno rješavanje sporova.
- VI. CCJE preporučuje dijalog i razmjenu iskustava između sudija i advokata na institucionalnom nivou (domaćem i međunarodnom) po pitanju njihovih međusobnih odnosa, uzimajući u obzir etičke principe za advokate i sudije. Ovakav dijalog trebao bi omogućiti uzajamno razumijevanje i poštivanje uloge svake strane, uz poštivanje nezavisnosti u radu kako sudija tako i advokata.
- VII. CCJE smatra da, po potrebi, zajednička edukacija za sudije i advokate na teme od zajedničkog interesa može poboljšati kvalitet i efikasnost postupka.

**KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)**

**Mišljenje  
CCJE  
br. 17 (2014)**

**OCJENA RADA SUDIJA, KVALITET PRAVOSUĐA I  
POŠTIVANJE NEZAVISNOSTI SUDOVA**

**PRVI DIO: UVOD**

**A. Predmet Mišljenja**

1. Vladavina prava u demokratiji zahtijeva, ne samo nezavisnost sudija, već i sposobnost sudova da donose sudske odluke najviše moguće kvalitete. Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) stalno se bavi sa dva temeljna pitanja. Prvo je zaštita nezavisnosti sudija<sup>1</sup>, a drugo je kako održati i poboljšati kvalitetu i efikasnost pravosudnog sistema<sup>2</sup>. Pojedinačno vrednovanje sudija je važno za ta oba pitanja. U ovom mišljenju, izraz „individualno vrednovanje sudija“ uključuje procjenu rada sudija i procjenu njihovih sposobnosti.

2. U skladu s nadležnosti koje mu je povjereno od strane Komiteta ministara Vijeća Europe, CCJE se odlučio usredotočiti na pitanje kako pojedinačno ocjenjivanje rada sudija može poboljšati kvalitetu sudovanja a da se time ne ugrozi neovisnost sudija. Ovo mišljenje uglavnom se bavi individualnom procjenom sudija koji su trajno imenovani na sudijsku dužnost. Mišljenje se neće baviti pitanjima prvog imenovanja sudija<sup>3</sup> ili pitanjem njihove početne obuke<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Mišljenje CCJE broj 1 (2001.)

<sup>2</sup> Mišljenja broj 3,4,6,11, i 14.

<sup>3</sup> Vidjeti Mišljenje broj 1. paragraf 17-56.

<sup>4</sup> Vidjeti mišljenje broj 4. paragraf 23.-30.

Iako se Mišljenje dotiče odnosa disciplinskih postupaka i ocjenjivanja, ono se ne bavi odnosom disciplinske ili krivične odgovornosti<sup>5</sup>, niti se bavi procjenom kako djeluje sudstvo zemlje u cjelini. To su teme koje zahtijevaju samostalan pristup zbog svoje važnosti i pitanja koja otvaraju.

3. Mišljenje je pripremljeno na temelju ranijih CCJE Mišljenja i na temelju „Magna Carta za suce“ (2010) i drugih odlučujućih dokumenata Vijeća Evrope a posebno Evropske povelje o zakonima za suce i Preporuke CM/Rec (2010)12 Komiteta ministara o nezavisnosti, djelotvornosti i odgovornosti (dalje Preporuka CM/Rec 2010/12). Ono takođe uzima u obzir Temeljna načela nezavisnosti pravosuđa Ujedinjenih naroda iz 1985, Bangalore etička načela o postupcima sudija, Izvještaj<sup>6</sup> Međunarodnog udruženja sudija (2006), Kijevske preporuke o sudijskoj nezavisnosti u istočnoj Europi i centralnoj Aziji, sudskoj upravi, izboru i odgovornosti OSCE-a (dalje Kijevske preporuke) i Izvještaj 2012-2013 Evropske mreže sudskih vijeća o minimalnim standardima u procjeni i nepremjestivosti sudija (u daljnjem tekstu: ENCJ Izvještaj). Mišljenje je takođe uzelo u obzir odgovore na upitnik država članica.

## **B. Ključni zadaci sudije kao predmet vrednovanja**

4. Sudije obnašaju nezamjenjive dužnosti u svakom demokratskom društvu koje se temelji na vladavini prava.<sup>7</sup> Sudije moraju štiti prava i slobode svih osoba jednako. Sudije moraju preduzimati korake kako bi se osiguralo učinkovito i pristupačno rješavanje sporova<sup>8</sup> i moraju odlučivati pravovremeno i samostalno i u tome su vezani samo zakonom. Suci moraju dati uvjerljive razloge za svoje odluke<sup>9</sup> i moraju ih pisati na jasan i razumljiv način<sup>10</sup>. Osim toga, sve odluke sudija moraju se učinkovito provoditi<sup>11</sup>. Sudska nezavisnost ne znači da sudije nisu odgovorne za svoj rad. CCJE je već naglasio da je održavanje i poboljšanje kvalitete i efikasnosti pravosudnog sistema u interesu svih građana<sup>12</sup>. Gdje postoji, pojedinačna procjena sudija treba imati za cilj poboljšanje pravosuđa i

<sup>5</sup> Vidjeti mišljenje broj 3. paragraf 51.-77

<sup>6</sup> Naslov Izvještaja je «Na koji se način imenovanje i ocjenjivanje (kvalitativno i kvantitativno) sudija može uskladiti sa principom sudske nezavisnosti?», vidjeti na: <http://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/02/I-SC-2006-conclusions-E.pdf>.

<sup>7</sup> Vidjeti Preporuku Vijeća Ministara CM/Rec (2010)12 paragraf 59-65- dalje kao Preporuka CM/Rec (2010)12.

<sup>8</sup> Vidjeti Magna Carta sudija paragraf 15.

<sup>9</sup> Vidjeti Mišljenje broj 11, paragraf 36.

<sup>10</sup> Vidjeti Mišljenje broj 11, paragraf 32.

<sup>11</sup> Vidjeti Mišljenje broj 13, Zaključak A, Magna Carta sudija, paragraf 17.

<sup>12</sup> Vidjeti Mišljenje broj 1, broj 3, broj 4, broj 6 i broj 11.



osiguranje najveće moguće kvalitete suđenja. To mora biti učinjeno u interesu javnosti u cjelini.

### **C. Primat nezavisnosti: Problem kako pomiriti procjenu s nezavisnosti sudija**

5. Nezavisnost sudija preduslov je za očuvanje vladavine prava i osnovni garant pravičnog suđenja<sup>13</sup>. Kao što je navedeno u prethodnim Mišljenjima, nezavisnost sudstva može biti ugrožena raznim faktorima koje mogu imati negativan uticaj na sudstvo<sup>14</sup>, kao što je naprimjer nedostatak finansijskih sredstava<sup>15</sup>, problemi koji se odnose na početno i stručno usavršavanje sudija<sup>16</sup>, nezadovoljavajući elementi koji se odnose na organizaciju pravosuđa ali i moguća građanska i krivična odgovornost sudija.<sup>17</sup>

6. S tim u vezi, osnovno pravilo svake procjene rada sudija je da ona mora odražavati potpuno poštovanje nezavisnosti sudstva.<sup>18</sup> Kada pojedinačna ocjena stvara određene posljedice za napredovanje, zaradu ili penzionisanje sudije ili možda dovodi do razrješenja sa funkcije, postoji rizik da sudija, čiji se rad ocjenjuje, neće odlučivati u predmetima u skladu sa svojim objektivnim tumačenjem činjenica i zakona, već na način kako bi ugodio licima koja provode postupak ocjenjivanja, odnosno ocjenjivačima. Stoga je posebno problematična svaka ocjena rada sudije od strane pripadnika zakonodavnih ili izvršnih grana vlasti. Međutim, rizik sudske nezavisnosti nije u potpunosti moguće izbjeći čak i ako ocjenjivanje provode druge sudije. Pravosudna nezavisnost zavisi ne samo od nepostojanja nepoželjnih vanjskih uticaja, već takođe zahtijeva nepostojanje neprimjerenog unutrašnjeg uticaja, što bi u nekim situacijama moglo biti rezultat ponašanja ili stavova drugih sudija,<sup>19</sup> uključujući predsjednike sudova.

---

<sup>13</sup> Vidjeti Mišljenje broj 1(2001), paragraf 10; Preporuke CM/Rec(2010)12, paragraf 3 i 11; Magna Carta sudija (2010), paragraf 2.

<sup>14</sup> Vidjeti CCJE Magna Carta sudija (2010), paragrafi 3 i 4.

<sup>15</sup> Vidjeti CCJE Mišljenje br. 2 (2001), paragraf 2.

<sup>16</sup> Vidjeti CCJE Mišljenje br. 4 (2003), paragrafi 4, 8, 14 i 23 - 37.

<sup>17</sup> Vidjeti CCJE Mišljenje br. 3 (2002), paragraf 51.

<sup>18</sup> Vidjeti CCJE Mišljenje br. 1 (2001), posebno paragraf 45, CCJE Mišljenje br. 6 (2004), paragraf 34.

<sup>19</sup> Vidjeti CCJE Mišljenje br. 1 (2001), paragraf 66, Preporuku CM/Rec(2010)12, paragraf 22 - 25.

---

---

## **DRUGI DIO: DOSADAŠNJA PRAKSA U DRŽAVAMA ČLANICAMA**

### **D. Zbog čega su uopšte neophodne ocjene i koje ocjene trenutno postoje?**

7. Ocjena rada sudija se preduzima u cilju ocjene sposobnosti pojedinih sudija, kvaliteta i kvantiteta završenih predmeta. Ocjena se koristi, naprimjer: za pružanje povratnih informacija, identifikovanje potreba za obukom i utvrđivanje “zarada zasnovanih na učinku”. Ocjena se takođe može koristiti kako bi se utvrdili odgovarajući kandidati za napredovanje u karijeri. Postoje oprečna mišljenja da, pojedinačna ocjena koja se provodi na ovaj način, u principu, može pomoći u poboljšanju kvaliteta pravosudnog sistema i samim tim osigurati odgovarajuću odgovornost sudija prema javnosti.

8. ENCJ Izveštaj pravi razliku između zemalja koje koriste sistem “formalne” i “neformalne” procjene. Ukratko, procjene su:

#### **(I) Formalne**

9. U slučaju većine formalnih procjena, njeni ciljevi, kriteriji koji se koriste, sastav komisije za ocjenjivanje, postupak i njene moguće posljedice su jasno navedene prije preduzimanja svake procjene. Ukoliko se procjena provodi na formalan način, prava i obaveze sudije čiji rad se ocjenjuje i tijela koje provodi ocjenjivanje se regulišu na osnovu posebnih zakona i podzakonskim propisa.

#### **(II) Neformalna**

10. Neformalna ocjena ne koristi formalizovano rangiranje/bodovanje i kriterije. Obično ne proizvodi direktne posljedice na sudiju čiji se rad ocjenjuje. Neformalna ocjena se može provoditi putem diskusije koja će omogućiti sudiji čiji se rad ocjenjuje da riješi određene probleme, iskaže svoje sposobnosti i da se postigne dogovor o karijernim ciljevima.<sup>20</sup> Neformalno prikupljanje informacija o sudiji koji je kandidat za napredovanje,<sup>21</sup> se takođe može smatrati neformalnim ocjenjivanjem.

### **E. Ocjena koju praktikuju zemlje članice**

#### **(I) Zemlje u kojima se provodi**

11. Dvadeset četiri zemlje članice su objasnile u svojim odgovorima na upitnik da one provode ocjenu rada sudija na manje više formalan način (Albanija, Austrija, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Kipar, Estonija,

---

<sup>20</sup> Vidjeti naprimjer sistem u Finskoj i Holandiji.

<sup>21</sup> Kao što je u Ujedinjenom Kraljevstvu.

Francuska, Gruzija, Njemačka, Grčka, Mađarska, Italija, Republika Moldavija, Monako, Nizozemska, Poljska, Rumunija, Slovenija, Španija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Turska, Ukrajina). Estonija i Ukrajina provode ocjenjivanje sudija isključivo prije njihovog imenovanja na stalnu funkciju. Devet zemalja članica (Češka, Danska, Finska, Island, Luksemburg, Norveška, Švedska, Švicarska, Ujedinjeno Kraljevstvo) je izjavilo da nisu koristile formalni sistem pojedinačne ocjene. Međutim, Švedska koristi određene mehanizme ocjenjivanja kako bi utvrdili manji dio zarade sudija kao jedne vrste nagrade za njihov rad,<sup>22</sup> Finska i Švicarska ih koriste u pripremi za diskusije vezane za karijerno napredovanje. U Ujedinjenom Kraljevstvu, neformalne ocjene se provode prilikom razmatranja zahtjeva za napredovanje određenog sudije.

### **(II) Ciljevi zemalja koje provode ocjenu: kvalitet sudija; napredovanje; naknada i disciplina**

12. U većini zemalja koje koriste neki od oblika pojedinačne ocjene, ona ima za cilj ocjenjivanje, održavanje i unapređenje kvaliteta rada sudija i pravosudnog sistema. Mnoge zemlje su objasnile da se cilj procjene ogleda ne samo u procjeni dostignuća i vještina, već i kako bi se utvrdile potrebe za obukom i osigurale povratne informacije. Mnoge zemlje članice koriste procjenu kao osnovu za donošenje odluka o napredovanju sudija. Za neke zemlje članice, procjena je posebno značajna kada se odlučuje o stalnom imenovanju nedavno imenovanih sudija.<sup>23</sup> Ostale zemlje članice koriste procjenu kako bi potvrdile određene elemente vezane za naknade ili penzije na osnovu pojedinačnog učinka sudije.<sup>24</sup>

### **(III) Kriteriji koji se koriste**

13. U većini zemalja članica, koriste se određeni kvantitativni i kvalitativni kriteriji za pojedinačno ocjenjivanje rada sudija. Tako se uzimaju u obzir faktori kao što su broj predmeta u kojima je odlučio sudija čiji se rad ocjenjuje, vrijeme provedeno na svakom predmetu pojedinačno i prosječno vrijeme za donošenje presude i oni predstavljaju "kvantitativne" kriterije. Mnoge zemlje članice smatraju bitnim broj odluka koje je donio sudija čiji se rad ocenjuje i/ili broj predmeta koji su završeni na drugi način (npr. na osnovu nagodbe ili povlačenja tužbenog zahtjeva/odustanka).<sup>25</sup> U Belgiji i Bugarskoj, plate sudija mogu biti smanjenje zbog loših rezultata ocjenjivanja. U Turskoj, plate i penzije mogu biti povećane na osnovu rezultata ocjenjivanja. U nekim zemljama

<sup>22</sup> Međutim, postoje strože zaštitne mjere kako bi se osigurala nezavisnost sudije u postupku.

<sup>23</sup> Bugarska, Estonija, Njemačka, Mađarska, Ukrajina.

<sup>24</sup> Španija, Švedska (ipak, samo vrlo mali procenat zarade se pojedinačno utvrđuje i postoje strogi mehanizmi zaštite kojima se štiti nezavisnost sudija).

<sup>25</sup> Albanija, Austrija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Kipar, Estonija, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Italija, Poljska, Rumunija, Slovenija, Španija (kada se utvrđuju zarade po osnovu učinka), Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Turska.

članicama, produktivnost sudije se mjeri u odnosu na fiksnu kvotu<sup>26</sup> ili u odnosu na prosječan broj odluka drugih sudija.<sup>27</sup> Veliki značaj u postupku ocjenivanja imaju “kvalitativni kriteriji” na osnovu kojih se utvrđuje kvalitet rada sudije i način na koji sudija upravlja složenim predmetima. U mnogim zemljama članicama, broj ili procenat odluka ukinutih po žalbi predstavljaju faktore koji se smatraju izuzetno značajnim u postupku ocjene.<sup>28</sup> U drugim zemljama,<sup>29</sup> zbog načela nezavisnosti pravosuđa, ne uzima se u obzir broj odluka ukinutih po žalbi, niti razlozi za njihovo ukidanje, osim ukoliko ukidna rješenja ne ukazuju na ozbiljne greške. Ostali faktori koji se uzimaju u obzir su sposobnost posredovanja između stranaka, sposobnost donošenja jasne i razumljive presude, sposobnost saradnje sa drugim kolegama, sposobnost rada u pravnim oblastima koje predstavljaju novine za sudije i spremnosti preuzimanja dodatnih aktivnosti u okviru upravljanja sudovima kao što su mentorstvo i edukacija nedavno imenovanih sudija ili advokata.<sup>30</sup> Organizacione vještine, poslovna etika<sup>31</sup> i naučne aktivnosti, kao što su publikacije i predavanja<sup>32</sup> takođe predstavljaju faktore ocjenjivanja. Povrede etičkih i profesionalnih pravila/standarda se razmatraju u postupku ocjenjivanja u skoro svim zemljama članicama u kojima se provodi ocjena rada sudija i u kojima su propisana navedena načela. Sve zemlje članice koje su popunile upitnike se razlikuju u pogledu postupka ocjene i disciplinskih mjerama.

14. U zemljama članicama postoje značajne razlike u načinu ocjenjivanja kriterija u postupku ocjenjivanja. Većina zemalja članica dodjeljuje ocjene prilikom ocjenjivanja rada sudija. Sistem ocjenjivanja se može ugrubo uspoređivati i koriste se opisne ocjene, kao što su “vrlo dobro”, “dobro”, “dovoljno” i “nedovoljno”<sup>33</sup> ili A, B i C.<sup>34</sup> U nekim zemljama, ocjene odražavaju podobnost sudije za napredovanje.<sup>35</sup> Ostale zemlje članice negiraju korištenje formalnih ocjena.<sup>36</sup> U nekim zemljama članicama, podaci kao što je broj

<sup>26</sup> Bosna i Hercegovina, Španija.

<sup>27</sup> Njemačka, Poljska.

<sup>28</sup> Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Estonija, Gruzija, Grčka, Mađarska, Moldavija, Poljska, Rumunija, Španija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Turska.

<sup>29</sup> Francuska i Njemačka.

<sup>30</sup> Austrija, Njemačka, Slovenija.

<sup>31</sup> Njemačka, Poljska, Švedska.

<sup>32</sup> Hrvatska, Njemačka.

<sup>33</sup> Albanija, Austrija, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Francuska, Njemačka, Grčka, Italija, Republika Moldavija, Monako, Rumunija, Slovenija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija

<sup>34</sup> Gruzija, Turska.

<sup>35</sup> Mađarska, Slovenija.

<sup>36</sup> Kipar (faktor produktivnosti), Estonija, Finska, Nizozemska, Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo.

predmeta u kojima je sudija donio odluku se iskazuju i pretvaraju u procenete ili brojku koja odražava rad svakog sudije pojedinačno u odnosu na druge sudije.<sup>37</sup> U nekim državama, sudije čiji je rad bio predmet ocjene se ocjenjuju na osnovu rang liste od najboljeg ka manje dobrom sudiji.<sup>38</sup> Mađarska utvrđuje određene razrede za sudije, uspoređivanjem rada sudija u odnosu na “faktor produktivnosti”. U drugim državama, takvi kvantitativni i kvalitativni faktori samo pružaju polaznu osnovu za provođenje pojedinačne ocjene.<sup>39</sup> U nekim zemljama članicama se uzima u obzir mišljenje advokatskih komora,<sup>40</sup> partijskih stranaka, kolega i iskusnijih/viših sudija.<sup>41</sup>

#### (IV) Vrste ocjenjivanja i metode/postupci koji se koriste

15. U većini zemalja, ocjenjivanje se provodi rutinski i na redovnoj osnovi. Međutim, zemlje članice su usvojile različite stepene formalnosti postupka. Tako Albanija, Austrija, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Kipar, Francuska, Gruzija, Njemačka, Grčka, Mađarska, Italija, Republika Moldavija, Monako, Poljska, Rumunija, Slovenija, Španija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Turska koriste formalne sisteme ocjenjivanja. Finska, Nizozemska, Švicarska i Ujedinjeno Kraljevstvo koriste više neformalne sisteme ocjenjivanja.

16. U nekim zemljama članicama, postupak ocjenjivanja se provodi u obliku diskusija vezanih za karijerni razvoj, koji može biti manje ili više formalan po svojoj prirodi. U razgovoru, sudija čiji se rad ocjenjuje i ocjenjivač/komisija razmatraju karijerne i razvojne ciljeve.<sup>42</sup> U određenim slučajevima, postupak ocjenjivanja otpočinje samoevaluacijom sudije čiji se rad ocjenjuje.<sup>43</sup> U drugim zemljama, pravosudno vijeće ili njegova podgrupa prikuplja informacije o radu sudije čiji se rad ocjenjuje i donosi odluku o ocjeni.<sup>44</sup>

17. U drugim zemljama članicama, jedan ocjenjivač, obično predsjednik suda u kojem sudija čiji se rad ocjenjuje obavlja svoju funkciju, sakuplja relevantne informacije o radu sudije.<sup>45</sup> Informacije često uključuju čitanje sudskih odluka, prisustvovanje ročištima kojima je predsjedavao sudija i intervjuisanje

<sup>37</sup> Bugarska, Hrvatska, Estonija, Španija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Turska.

<sup>38</sup> Hrvatska.

<sup>39</sup> Austrija, Francuska, Njemačka.

<sup>40</sup> Grčka.

<sup>41</sup> Austrija, Njemačka, Mađarska, Monako, Ujedinjeno Kraljevstvo.

<sup>42</sup> Belgija, Finska, Francuska, Monako, Rumunija, Švicarska.

<sup>43</sup> Belgija, Francuska, Rumunija.

<sup>44</sup> Albanija, Austrija, Bugarska, Hrvatska, Estonija, Italija, Republika Moldavija, Slovenija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Turska.

<sup>45</sup> Njemačka, Grčka, Mađarska, Nizozemska.

pojedinačnog sudije. Često ocjenjivač donosi konačnu odluku nakon pružanja prilike sudiji da se izjasni o preliminarnom nacrtu ocjene. U nekim zemljama članicama, drugi profesionalci učestvuju u procesu ocjenjivanja.<sup>46</sup> U Poljskoj, pojedinačna ocjena rada sudije se provodi u okviru redovnih sudskih kontrola koju provode sudije iz drugih sudova.<sup>47</sup>

18. U većini sistema, sudija čiji se rad ocjenjuje, može komentarisati nacrt mišljenja i osporiti konačnu odluku.

19. Neke zemlje su navele, da iako nije provedena formalna nezavisna procjena, sudije su bile slobodne da pomognu jedni drugima pružanjem neformalnih savjeta i povratnih informacija.<sup>48</sup> U Austriji je austrijsko Udruženje sudija provelo projekte dobrovoljne nezavisne procjene. Sudije prisustvuju ročištima svojih kolega sudija i pružaju neformalne povratne informacije.

### (V) Posljedice

20. U većini zemalja članica, pojedinačno ocjenjivanje rada sudija predstavlja bitan faktor u odnosu na šanse sudije za napredovanje u karijeri - posebno za nedavno imenovanog sudiju - za dobijanje sigurnosti funkcije.<sup>49</sup> U nekim zemljama članicama, ocjenjivanje ima važnu ulogu u utvrđivanju zarada i penzija zasnovanih na učinku.<sup>50</sup> Pored toga, u nekim zemljama članicama, slab radni učinak može dovesti do pokretanja disciplinskog postupka,<sup>51</sup> s manjenja plate i razrješenje sudije.<sup>52</sup>

---

<sup>46</sup> Akademski građani i advokatske komore u Estoniji; advokatske komore u Grčkoj i psiholozi u određenim situacijama u Rumuniji.

<sup>47</sup> Grčka primjenjuje sistem ugrubog uspoređivanja.

<sup>48</sup> Bosna i Hercegovina, Finska, Njemačka, Grčka.

<sup>49</sup> Bugarska, Estonija, Gruzija, Njemačka, Grčka, Ukrajina.

<sup>50</sup> Bugarska, Švedska (međutim, mali procenat zarade se utvrđuje pojedinačno i postoje stroge zaštitne mjere kojima se garantuje nezavisnost sudije u postupku), Španija, Turska.

<sup>51</sup> Belgija, Bugarska, Hrvatska, Kipar, Grčka, Mađarska, Poljska, Slovenija.

<sup>52</sup> Austrija, Estonija, i samo u rijetkim slučajevima: Grčka, Mađarska, Italija, Republika Moldavija, Poljska, Rumunija, Slovenija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija.



## TREĆI DIO: ANALIZA I PREPORUKE

### F. Zašto postoje različite vrste evaluacije?

#### (I) Struktura pravosuđa u državi (kako se biraju sudije, starost, edukacija, napredovanje, i sl.)

21. Odluka o tome da li bi trebalo ocjenjivati rad sudija, i ako treba, onda na koji način provesti ocjenjivanje, je neraskidivo povezana sa načinom na koji su se pravosudne strukture različitih zemalja članica razvijale. Utvrđivanje načina i vrste procjene umnogome zavisi od faze u karijeri u kojoj se određena osoba imenuje za sudiju i kriterijuma na osnovu kojih napreduje na veću funkciju. Naprimjer, ukoliko se novoimenovani sudija uspješno bavio advokaturom prije imenovanja za sudiju (kao što je slučaj u nordijskim zemljama, Ujedinjenom Kraljevstvu i Kipru), za pravosudni sistem možda nije toliko bitno provesti formalnu pojedinačnu procjenu nego što je to slučaj sa sistemima u kojima se imenovanje sudija provodi odmah ili ubrzo nakon završetka pravnog obrazovanja (kao što je to je slučaj u Francuskoj, Njemačkoj i Španiji). U pravnom sistemu u kojem se napredovanje vrši prema dužini radnog staža (kao što je to slučaj u Luksemburgu), pojedinačno ocjenjivanje sposobnosti sudije nije toliko neophodno.

#### (II) Kultura određene zemlje

22. Odluka o tome da li bi, i na koji način bi trebalo ocjenjivati rad sudije je neraskidivo vezana za istoriju i kulturu određene zemlje i njenog pravnog sistema. S tim u vezi, procjena potrebe za provođenje pravosudnih organa se znatno razlikuje u zemljama članicama. Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija i Rumunija su objasnile da bi se nezavisnost pravosuđa<sup>53</sup> i povjerenje javnosti u pravosudni sistem<sup>54</sup> moglo promovirati kroz pojedinačno ocjenjivanje rada sudija. Slovenija je navela da ocjenjivanje osigurava sudsku odgovornost i kvalitet pravosuđa. Španija je istakla da je za postojanje sudske nezavisnosti neophodno utvrditi varijabilni dio zarade u odnosu na broj predmeta u kojima je sudija donio odluku, dok bi ocjenjivanje rada sudija prema kvalitativnim kriterijumima<sup>55</sup> ugrozilo nezavisnost sudija. Francuska i Njemačka, s druge strane, su istakle da bi isključivo sagledavanje kvantitativnog učinka moglo dovesti u pitanje nezavisnost sudstva. Međutim, druge zemlje, na primjer Norveška i Švicarska, smatraju da je ocjenjivanje nepotrebno za osiguravanje visoko kvalitetnog pravnog sistema. Danska, Luksemburg i Švicarska su navele da je pojedinačno ocjenjivanje rada sudija

<sup>53</sup> Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija.

<sup>54</sup> Rumunija.

<sup>55</sup> Međutim u Španiji se uzimaju u obzir kvalitativni kriteriji kada je u pitanju napredovanje sudije.

---

jednostavno nespojivo sa načelom nezavisnosti sudstva. Ponašanje sudije je moguće ocjenjivati samo u toku disciplinskog postupka. Stoga se stiče utisak da ono što se smatra imperativom za sudsku nezavisnost u jednoj zemlji je kontraproduktivno u drugoj.

## **G. Odabir načela: Ocjenjivati ili ne ocjenjivati**

23. Svaki pravosudni sistem mora ispuniti dva ključna zahtjeva, a to su uspostavljanje i ostvarivanje pravosudnog sistema najvišeg kvaliteta i odgovarajuća odgovornost u demokratskom društvu. Neophodno je imati određene oblike ocjenjivanja rada sudija kako bi se ispunili navedeni zahtjevi. Osnovno pitanje koje se postavlja je da li ocjenjivanje mora biti "formalnog" karaktera. CCJE podstiče sve zemlje članice da razmotre ovo pitanje. Odgovor koji svaka zemlja članica pruži će biti u skladu sa njenim pravosudnim sistemom, tradicijom i kulturom. Ako zemlja članica odluči da se ova dva ključna zahtjeva mogu ispuniti drugim sredstvima, a ne formalnim ocjenjivanjem rada pojedinačnih sudija, onda zemlja može odlučiti da ne provodi formalno ocjenjivanje. Ako zaključi da se navedeni zahtjevi ne mogu ispuniti drugim sredstvima, CCJE preporučuje usvajanje formalnijeg sistema pojedinačnog ocjenjivanja rada sudija kojeg ćemo prikazati u dijelu koji slijedi.

24. Cilj svih vrsta procjena se ogleda u očuvanju i poboljšanju kvaliteta rada sudija, time i cjelokupnog pravosudnog sistema.

25. Neformalna procjena može biti u obliku pružanja pomoći sudijama dajući im priliku da provedu samoprocjenu, pružanje povratnih informacija i utvrđivanje njihovih potreba za edukacijom. Navedeno može predstavljati efikasan način za poboljšanje sposobnosti sudija, čime se poboljšava sveukupni kvalitet pravosudnog sistema. Neformalna vanjska procjena, samoprocjena od strane sudija i pružanje savjeta između sudija, može takođe biti od pomoći i treba podsticati njenu primjenu.<sup>56</sup>

## **H. Ukoliko postoji formalna ocjena: kako se ona provodi?**

### **(I) Mogući ciljevi i njihov uticaj na nezavisnost pravosuđa**

#### **(a) Pružanje pomoći u rješavanju problema u pogledu radnih uslova**

26. Pravosudni sistem treba koristiti informacije prikupljene u postupku ocjenjivanja, ne samo kako bi se izvršilo ocjenjivanje rada pojedinačnih sudija, već i da se osigura materijal koji može pomoći u poboljšanju organizacione strukture sudova i uslova rada sudija. Bilo bi posebno nepravedno negativno ocijeniti rad određenog sudije, usljed problema koji su nastali kao rezultat loših uslova na radu na koje sudija ne može uticati, kao naprimjer kašnjenja

---

<sup>56</sup> Vidjeti CCJE Mišljenje br. 11 (2008), paragraf 70.

u odlučivanju usljed velikog broja neriješenih predmeta, ili zbog nedostatka pravosudnog osoblja ili neadekvatnog administrativnog sistema.

### **(b) Unapređenje**

27. I CCJE<sup>57</sup> i UN<sup>58</sup> ističu da imenovanje i napredovanje sudija ne bi trebalo da se isključivo zasniva na dužini radnog staža, već i na objektivnim kriterijuma, posebno njihovoj sposobnosti, integritetu i iskustvu. Ukoliko se napredovanje vrši prema objektivnim kriterija, što znači da kada sudije apliciraju za napredovanje, njihov rad se barem u ovoj fazi, mora ocijeniti u nekom obliku. Stoga, prikupljanje informacija o podobnosti za napredovanje sudije može predstavljati bitan cilj za pojedinačnu procjenu rada sudija.

### **(c) Naknada**

28. U nekoliko zemalja članica, naknada sudija zavisi od rezultata ocjene njihovog rada.<sup>59</sup> Međutim, CCJE podržava Preporuku Komiteta ministara Rec (2010)12 da “treba izbjegavati primjenu sistema u kojima ključni iznos sudijskih naknada za rad isključivo zavisi od njihovog učinka, jer isti mogu da stvore probleme za nezavisnost sudija”.<sup>60</sup> CCJE takođe podržava stav da penzije sudija ne bi trebale zavisiti od učinka.

### **(g) Disciplina**

29. Iako se kršenje etičkih pravila i pravila struke/standarda može razmatrati u postupku ocjenjivanja, zemlje članice trebaju napraviti jasnu razliku između ocjene rada i disciplinskih mjera i postupka. Načela sigurnosti sudijske pozicije i stalnosti funkcije predstavljaju dobro utvrđene ključne elemente sudske nezavisnosti i moraju se poštovati.<sup>61</sup> Stoga, imenovanje na stalnu funkciju ne bi se trebalo dovesti u pitanje samo zbog loše ocjene. Razriješenje bi trebalo koristiti samo u slučaju ozbiljnog kršenja disciplinskih ili krivičnih odredbi utvrđenih zakonom,<sup>62</sup> ili ukoliko se na osnovu postupka ocjenjivanja utvrdi da sudija nije u stanju ili ne želi da obavlja sudijsku dužnost do minimuma prihvatljivog standarda, koji su objektivno ocijenjeni. U svim slučajevima moraju postojati odgovarajuće procesne garancije za sudije čiji se rad ocjenjuje i one se moraju dosljedno poštovati.

<sup>57</sup> Vidjeti CCJE Mišljenje br. 1 (2001), paragraf 17 i 29.

<sup>58</sup> Vidjeti Osnovna načela UN - a o nezavisnosti pravosuđa (1985), paragraf 13.

<sup>59</sup> Španija, Švedska (međutim samo se jako mali procenat zarade utvrđuje pojedinačno).

<sup>60</sup> Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, paragraf 55, vidjeti takođe IAJ Opšti izvještaj (2006), Zaključke, paragraf 12.

<sup>61</sup> Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, paragraf 49.

<sup>62</sup> Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, paragraf 50.

## (II) Okvir za formalno ocjenjivanje

30. Kada se primjenjuje sistem formalnog pojedinačnog ocjenjivanja, njegov osnov i glavni elementi (kriteriji, postupak, posljedice ocjenjivanja) trebaju biti jasni i detaljno propisani posebnim odnosno krovnim zakonima. Pojedini se mogu regulisati podzakonskim propisima.<sup>63</sup> Pravosudno vijeće (u zemljama u kojima postoji) treba imati važnu ulogu u pružanju pomoći u formulisanju ovih pitanja, naročito kriterija.

## (III) Kriteriji za formalno ocjenjivanje

31. Formalno pojedinačno ocjenjivanje rada sudija mora se zasnivati na objektivnim kriterijima koje je objavio nadležni pravosudni organ.<sup>64</sup> Objektivni standardi su neophodni ne samo za isključivanje političkog uticaja, već i iz drugih razloga, kao što je izbjegavanje rizika mogućeg favorizovanja, konzervativizma i nepotizma, koji postoje ukoliko su imenovanja/ocjenjivanja provedena na nestrukturirani način ili na ličnim preporukama.<sup>65</sup> Ovi objektivni standardi trebaju se zasnivati na zaslugama, imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost.<sup>66</sup>

32. CCJE ističe da ENCJ Izveštaj preporučuje postojanje sveobuhvatnih kriterija za ocjenjivanje stručnog učinka sudija, i trebali bi sadržavati i kvantitativne i kvalitativne pokazatelje, kako bi se omogućila potpuna i temeljna procjena stručnosti sudija.<sup>67</sup> 33. CCJE ističe shodno Preporukama iz Kijeva<sup>68</sup> da ocjenjivanje treba provoditi prema sljedećim kriterijuma: stručnost (poznavanje prava, sposobnost vođenja sudskih postupaka, kapacitet pisanja obrazloženih odluka), lična sposobnost (sposobnost da se nosi s obimom posla, sposobnost odlučivanja, otvorenost prema novim tehnologijama, društvene sposobnosti, odnosno sposobnost posredovanja, poštivanja stranaka u postupku, i, pored toga, rukovodne i liderske sposobnosti).

34. Generalno gledano, CCJE se slaže sa kvalitativnim kriterijuma utvrđenim u Preporukama iz Kijeva. CCJE smatra da se ocjene moraju isključivo zasnivati na kvantitativnim kriterijuma. Pored toga, iako efikasnost rada sudije može predstavljati bitan faktor za provođenje ocjenjivanja, CCJE smatra da je problematično veliko oslanjanje na broj predmeta u kojima je sudija donio odluku, jer to može dovesti do pogrešnih podsticaja.

<sup>63</sup> Vidjeti ENCJ Izveštaj 2012 - 2013, poglavlja 4. 17 - 4. 18.

<sup>64</sup> Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, paragraf 58.

<sup>65</sup> Vidjeti CCJE Mišljenje br. 1 (2001), paragraf 24.

<sup>66</sup> Vidjeti CCJE Mišljenje br. 1 (2001), paragraf 25.

<sup>67</sup> Vidjeti ENCJ Izveštaj 2012 - 2013, poglavlje 4.8.

<sup>68</sup> Vidjeti Preporuke iz Kijeva (2010), paragraf 27.

35. Kvalitet pravosuđa se ne može shvatiti kao sinonim za puku “produktivnost” pravosudnog sistema.<sup>69</sup> CCJE upozorava da bi nedovoljno finansiranje i smanjenja budžeta rezultirali u pretjeranom naglašavanju “produktivnosti” prilikom pojedinačnog ocjenjivanja rada sudija. Stoga, CCJE ponovo naglašava sva opšta načela i standarde Vijeća Evrope kojima se nameće obaveza zemljama članicama da osiguraju finansijska sredstva koja će odgovarati potrebama različitih pravosudnih sistema.<sup>70</sup> CCJE smatra da kvalitet, a ne isključivo kvantitet, odluka sudije moraju biti suština pojedinačne ocjene. U Mišljenje br. 11 (2008), CCJE razmatrao važnost visokokvalitetnih presuda. U cilju procjene kvaliteta odluke sudije, ocjenjivači se trebaju usredsrijediti na sveukupnu metodologiju koju sudija primjenjuje u svom poslu, umjesto na provođenje procjene pravne osnovanosti pojedinačnih odluka.<sup>71</sup> Pravna osnovanost pojedinačnih odluka se isključivo utvrđuje u postupku po žalbi. Ocjenjivači moraju razmotriti sve aspekte koji predstavljaju uspješan pravosudni učinak, posebno poznavanje prava, vještine komunikacije, marljivost, efikasnost i integritet. U cilju postizanja navedenog, ocjenjivači trebaju razmotriti cjelokupni opseg rada sudije u kontekstu u kojem se obavlja sudijski rad. Stoga, CCJE i dalje smatra da je problematično zasnivati rezultate ocjenjivanja na broju ili procentu odluka ukinutih po žalbi,<sup>72</sup> osim ukoliko broj ukinutih presuda jasno ukazuje da sudija dovoljno ne poznaje pravo i postupak. Utvrđeno je da su u Preporukama iz Kijeva<sup>73</sup> i ENCJ Izveštaju<sup>74</sup>.

#### (IV) Kako ocijeniti?

##### (a) Ko je zadužen za ocjenjivanje: rukovodioci/sudije/drugi stručnjaci?

36. Ocjenjivači trebaju imati na raspolaganju dovoljno vremena i sredstava kako bi izvršili sveobuhvatnu ocjenu pojedinačnih sposobnosti svakog sudije i njihove rezultate rada. Sudija čiji je rad ocijenjen, treba biti obaviješten o tome ko su ocjenjivači i mora imati pravo da traži zamjenu svakog ocjenjivača za kojeg smatra da je pristrasan.

37. U cilju zaštite nezavisnosti pravosuđa, ocjenjivanje trebaju provoditi sudije. U postupak ocjenjivanja bi se mogla uključiti pravosudna vijeća.<sup>75</sup> Međutim, u postupak ocjenjivanja mogu se uključiti i pravosudni organi koji su imenovani

<sup>69</sup> Vidjeti CCJE Mišljenje br. 6 (2004), paragraf 42.

<sup>70</sup> Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, paragraf.

<sup>71</sup> Vidjeti CCJE Mišljenje br. 11 (2008), paragraf 57

<sup>72</sup> Vidjeti CCJE Mišljenje br. 11 (2008), paragraf 74 i CCJE Mišljenje br. 6 (2004), paragraf 36.

<sup>73</sup> Vidjeti Preporuke iz Kijeva (2010), paragraf 28.

<sup>74</sup> Vidjeti ENCJ Izveštaj 2012 - 2013, poglavlje 4.12. navedeni isti stavovi.

<sup>75</sup> Vidjeti CCJE Mišljenje br. 10 (2007), paragraf 42 i 52 - 56, 24.

---

ili izabrani za provođenje određene ocjene rada sudija. Trebalo bi izbjegavati<sup>76</sup> da Ministarstvo pravde ili drugi nezavisni organi provode ocjenjivanje, i ne treba dozvoliti da Ministarstvo pravde ili drugi organi izvršne vlasti utiču na postupak ocjenjivanja.

38. Pored toga, u postupku ocjenjivanja mogu učestvovati i drugi stručnjaci koji mogu osigurati koristan doprinos. Međutim, veoma je bitno da oni dovoljno dobro poznaju pravosudni sistem i da imaju iskustva u radu, kako bi bili u mogućnosti da ispravno ocijene rad sudije. Takođe je bitno da je njihova uloga isključivo savjetodavne prirode i da nije odlučujuća.

**(b) Kako se provodi ocjenjivanje: izvori dokaza.**

39. Informacije koje se koriste u ocjenjivanju moraju biti pouzdane.<sup>77</sup> Ovo se posebno odnosi na informacije na kojima se zasniva nepovoljna ocjena. Takođe je neophodno da se ocjena zasniva na dovoljnim dokazima. Sudija čiji rad podliježe ocjenjivanju, treba imati direktan pristup svakom dokazu koji se namjerava koristiti u postupku ocjenjivanja, kako bi mu se pružila mogućnost da iste isključi ukoliko je neophodno.<sup>78</sup> Pojedinačno ocjenjivanje sudija i cjelokupna kontrola rada trebaju predstavljati odvojene kategorije. Međutim, činjenice identifikovane tokom kontrole rada suda se mogu uzeti u obzir prilikom pojedinačnog ocjenjivanja rada sudije.<sup>79</sup>

**(c) Kada se provodi postupak ocjenjivanja - na redovnoj osnovi? Samo u slučaju napredovanja? Druge osnove?**

40. Zemlja članica koja odluči uvesti pojedinačno formalno ocjenjivanje, mora odlučiti da li će redovno ili samo u posebnim prilikama ocjenjivati rad sudija, npr. kada je sudija kandidat za napredovanje.<sup>80</sup> Redovno ocjenjivanje omogućava potpuno sagledavanje rezultata rada sudije. Redovno ocjenjivanje ne treba suviše često sprovoditi, međutim, mora se izbjeći utisak postojanja stalne kontrole koji bi mogao, po svojoj samoj prirodi, da ugrozi sudsku nezavisnost.

**(d) Pravičnosti postupka za sudije koje su predmet ocjenjivanja**

41. Kako je CCJE ranije naveo, svi postupci pojedinačnog ocjenjivanja trebaju omogućiti sudijama da daju svoje mišljenje o njihovim aktivnostima i o ocjeni

---

<sup>76</sup> Vidjeti ENCJ Izvještaj 2012 - 2013, poglavlje 4.13 - 4.15.

<sup>77</sup> Vidjeti ENCJ Izvještaj 2012 - 2013, poglavlje 4.16.

<sup>78</sup> Vidjeti ENCJ Izvještaj 2012 - 2013, poglavlje 4.19.

<sup>79</sup> Kao što je slučaj u Austriji ili u Bugarskoj.

<sup>80</sup> Kao što je slučaj u Hrvatskoj ili u Ujedinjenom Kraljevstvu.



koja se odnosi na te aktivnosti.<sup>81</sup> Svaki postupak im takođe treba omogućiti da ospore ocjenu pred nezavisnim organom ili sudom. Ocijenjeni sudija stoga mora imati priliku da doprinese u postupku ocjenjivanja na koristan način, npr. da iskomentariše preliminarni nacrt ili da svoje mišljenje u postupku ocjenjivanja. Pored toga, ocijenjeni sudija mora imati pravo da ospori nepovoljnu ocjenu, posebno kada ona utiče na njegovo "građansko pravo" u skladu sa članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ozbiljnost posljedica ocjene za sudiju povećava značaj cjelishodnosti njegovih prava.

#### (e) Posljedice za sudije i druga lica

42. CCJE upozorava da se ocjene izražavaju isključivo u brojevima, procentima ili bodovima vezanim za odluke i ukoliko se oni koriste bez daljeg objašnjenja i procjene, oni mogu stvoriti lažnu sliku o objektivnosti i sigurnosti ocjenjivanja. CCJE takođe smatra nepoželjnim detaljne i nepromjenjive ocjene<sup>82</sup>. rada sudija. Ovakvo rangiranje ne samo da stvara pogrešan utisak o objektivnosti i izvijesnosti; već je tim gore i nefleksibilno i teško ga je izmijeniti a da se ne izvrši "ponovno rangiranje" svih sudija koji su na istom nivou. Stoga je takav sistem nepraktičan i ukoliko se objavi može biti i nepravedan. Ovaj sistem ne utiče na efikasnost sudija ili njihovu nezavisnost.

43. Međutim, sistem rangiranja koji se koristi u određene svrhe, kao što je napredovanje, može biti koristan. Na primjer, ako se prijavilo dvoje ili više sudija ili se razmatra njihovo imenovanje na jedno radno mjesto, vjerovatno je da će se izvršiti rangiranje kandidata u tu svrhu.

44. Rezultati pojedinačnog ocjenjivanja će najvjerovatnije imati direktan uticaj na karijeru sudije i njegove izgleda za napredovanje. Pored toga, u skladu sa rezultatima ocjenjivanja moguće je utvrditi potrebe za edukacijom i alokacijom dodatnih resursa.<sup>83</sup> Kao što je već rečeno, osim u izuzetnim okolnostima, razriješenje sa dužnosti ne bi trebalo biti posljedica nepovoljne ocjene, već samo kao rezultat ozbiljnog kršenja disciplinskih pravila ili krivičnog zakona, nakon provedenog odgovarajućeg postupka i na osnovu pouzdanih dokaza.<sup>84</sup> Međutim, kao što je već takođe rečeno, razriješenje sa dužnosti može biti posljedica neizbježnog zaključka postupka ocjenjivanja, a to je da sudija nije u stanju ili ne želi da obavlja sudijsku dužnost do minimuma prihvatljivog standarda, koji su objektivno utvrđeni. U svim takvim slučajevima, potreba za proceduralnim

<sup>81</sup> Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, paragraf 58. Vidjeti takođe ENCJ Izvještaj 2012 - 2012, poglavlje 4.19.

<sup>82</sup> Kao što je slučaj u Albaniji.

<sup>83</sup> Vidjeti ENCJ Izvještaj 2012 - 2013, poglavlje 4.11.

<sup>84</sup> Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, paragraf 49 i 50.

zaštitnim mjerama za sudije je od posebnog značaja i ona se mora dosljedno poštovati.

45. Trebalo bi izbjegavati primjenu individualnog ocjenjivanja za utvrđivanja zarada i penzija sudija.<sup>85</sup> Postupak bi očigledno mogao uticati na ponašanje sudija (na štetu strana u pojedinačnim predmetima), i takođe ugroziti nezavisnost sudstva.<sup>86</sup>

## **I. Usklađivanje nezavisnosti i ocjenjivanja u pogledu ovog dokumenta; javna odgovornost**

46. Usklađivanje načela sudske nezavisnosti sa svakim postupkom individualnog ocjenjivanja rada sudija je složeno, dok je s druge strane, od presudnog značaja uspostavljanje ispravne ravnoteže. Na kraju krajeva, nezavisnost pravosuđa mora u svakom trenutku biti krajnji cilj, odnosno okosnica postupka.

47. Ukratko, načini za postizanje ove ravnoteže obuhvataju sljedeće: (1) Moraju postojati jasna i transparentna pravila u vezi sa postupkom, kriterijuma i posljedicama ocjenjivanja. (2) Sudija čiji rad je bio predmet ocjenjivanja treba imati pravo dati svoje mišljenje u postupku, kao i da ospori nezadovoljavajuću ocjenu, uključujući i pravo neposrednog pristupa materijalu koji se odnosi na ocjenjivanje. (3) Ocjenjivanje se ne treba zasnivati isključivo na broju riješenih predmeta, već se prije svega treba usredsrijediti na kvalitet odluka sudije i njegov cjelokupni rad u pravosuđu. (4) Određene posljedice, kao što je razrješenje sa dužnosti zbog negativne ocjene bi trebalo izbjegavati za sve sudije koji su imenovani na stalnu funkciju, osim u izuzetnim okolnostima.

48. Formalno individualno ocjenjivanje rada sudija, u zemljama u kojima se primjenjuje, bi trebalo pomoći da se poboljša i održi sudski sistem visokog kvaliteta za dobrobit građana zemalja članica, što bi trebalo na ovaj način pomoći da se održi povjerenje javnosti u pravosuđe. Navedeno zahtijeva da javnost razumije opšte principe i postupak ocjenjivanja. Stoga bi proceduralni okvir i metode ocenjivanja trebali biti dostupni javnosti. Pored toga, po mišljenju CCJE, pojedinačni postupak ocjenjivanja koji se provodi u cilju karijernog napredovanja se ne bi trebao oslanjati na mišljenje javnosti o sudiji. Mišljenje javnosti se ne mora zasnivati na potpunim ili potpuno razumljivim informacijama ili stavovima i može se eventualno čak i zasnivati na cjelokupnom nerazumevanju rada sudija. Proces i rezultati pojedinačnih procjena moraju, u principu, ostati tajni i ne smiju biti javno dostupni. Javna dostupnosti procesa

---

<sup>85</sup> Međutim, u Švedskoj se samo mali procenat zarade utvrđuje pojedinačno i postoje stroge zaštitne mjere kojima se garantuje nezavisnost sudije u postupku.

<sup>86</sup> Vidjeti IAJ Opšti izvještaj (2006), Zaključci, paragraf 12. Vidjeti takođe i Preporuku CM/Rec (2012)12. paragraf 55.

i rezultata bi gotovo sigurno ugrozila nezavisnost sudstva, iz očiglednog razloga a to je da bi objavljivanje moglo diskreditovati sudiju u očima javnosti i eventualno ga učiniti podložnim i ranjivim na pokušaje da se utiče na njegov rad. Pored toga, objavljivanje informacija može za posljedicu imati da sudija bude podvrgnut verbalnim ili drugim napadima.

## J. Preporuke

49. CCJE daje sljedeće glavne preporuke:

1. Neophodno je postojanje određenog oblika ocjenjivanja rada pojedinih sudija kako bi se ispunila dva ključna zahtjeva pravosudnog sistema, a to je pravosuđe najvišeg kvaliteta i odgovornost u demokratskom društvu (paragraf 23).
2. Ukoliko nakon provedene temeljne analize, zemlja članica odluči da se ovi ključni zahtjevi ne mogu ispuniti na drugi način (npr. “neformalnim” ocjenjivanjem), CCJE preporučuje usvajanje više formalnog sistema pojedinačnog ocjenjivanja (paragraf 23).
3. Cilj svih individualnih ocjenjivanja rada sudija kojeg je usvojila zemlja članica, bez obzira da li je to “formalno” ili “neformalno” ocjenjivanje, mora bit usmjereno na poboljšanje kvaliteta rada sudija i, samim tim, cjelokupnog pravosudnog sistema određene zemlje (paragraf 24).
4. CCJE podstiče sve države članice da koriste neformalne postupke ocjenjivanja koji pomažu u unapređenju vještina sudija i samim tim cjelokupnog kvaliteta pravosuđa. Neformalno ocjenjivanje takođe uključuje pružanje pomoći sudijama, dajući im priliku da urade samoprocjenu svog rada, pružanje povatnih informacija i neformalnih nezavisnih procjena (paragraf 25).
5. Osnovi i glavni elementi za formalno ocjenjivanje (u zemljama u kojima se primjenjuje) trebaju biti jasno i detaljno propisani u posebnim propisima, tj. u krovnim zakonima. Pojednosti se mogu propisati podzakonskim aktima i trebaju biti javni. Uloga pravosudnog vijeća (u zemljama u kojima je uspostavljeno) se ogleda u pružanju pomoći u formulisanju ovih pitanja, a naročito kriterija za ocjenjivanje (paragraf 30).
6. Ocjenjivanje mora biti zasnovano na objektivnim kriterijima, koji trebaju sadržavati kvalitativne indikatore, ali koji pored toga, mogu sadržavati i kvantitativne pokazatelje. U svakom slučaju, indikatori koji se koriste moraju omogućiti ocjenjivačima da sagledaju sve aspekte koji predstavljaju dobre rezultate rada pravosuđa. Ocjenjivanje se ne treba isključivo zasnivati na kvantitativnim kriterijima (paragraf 31-35).
7. Treba izbjegavati izražavanje rezultata ocjenjivanja u brojevima, procentima ili rangiranje sudija bez pružanja dodatnih informacija, jer

---

se time može stvoriti lažna slika o u pogledu objektivnosti i sigurnosti ocjenjivanja. CCJE se takođe protivi svakom trajnom rangiranju sudija. Međutim, sistem rangiranja je prihvatljiv u određene specifične svrhe kao što je napredovanje (paragraf 42-43).

8. U cilju zaštite nezavisnosti pravosuđa, individualno ocjenjivanje prvenstveno trebaju provoditi sudije. Pravosudna vijeća mogu imati značajnu ulogu u postupku. Trebalo bi izbjegavati ocjenjivanje Ministarstva pravde ili drugih nezavisnih organa (paragraf 37).
9. Izvori dokaza na kojima je zasnovana procjena moraju biti dovoljni i pouzdani, posebno ukoliko oni predstavljaju osnov za donošenje nepovoljne ocjene (paragrafi 39, 44).
10. Ocjenjivanje sudija treba - u principu - biti odvojeno od kontrole kojom se ocjenjuje rad suda kao cjeline, kao i od disciplinskih postupaka (paragraf 29, 39).
11. Od suštinskog je značaja postojanje procesne pravičnosti u svim elementima pojedinačnih ocjenjivanja. Posebno sudijama mora biti omogućeno da izraze svoje stavove o postupku i u odnosu na predložene zaključke ocjenjivanja. Sudijama takođe mora biti omogućeno da ospore ocjene, posebno kada one utiču na "građanska prava" sudije u skladu sa članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (paragraf 41).
12. Nepovoljna ocjena ne bi trebala predstavljati (osim u izuzetnim slučajevima) osnov za razrješenje. Razrješenje se provodi samo u slučaju ozbiljnog kršenja disciplinskih pravila ili krivičnih odredbi utvrđenih zakonom ili ukoliko je zaključak postupka ocjenjivanja da sudija nije u stanju ili ne želi obavljati sudijsku funkciju na objektivno procijenjenom minimumu prihvatljivog standarda. Ovi zaključci moraju biti rezultat odgovarajućeg postupka i zasnivati se na pouzdanim dokazima (paragrafi 29, 44).
13. Upotrebu individualnog postupka ocjenjivanja u cilju utvrđivanja zarade i penzije pojedinih sudija treba izbjegavati jer bi ovaj postupak mogao uticati na ponašanje sudija i tako ugroziti nezavisnost sudstva i interese stranaka (paragrafi 28, 45).
14. Načela i postupci na kojima se zasniva ocjenjivanje sudija moraju biti dostupni javnosti. Međutim, proces i rezultati pojedinačnih ocjenjivanja moraju, u principu, ostati povjerljivi u cilju osiguranja nezavisnosti pravosuđa i sigurnosti sudije (paragraf 8).

**KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)**

**Mišljenje  
CCJE  
br. 18 (2015)**

**POLOŽAJ SUDSKE VLASTI I NJEZIN ODNOS S DRUGIM  
DRŽAVNIM VLASTIMA U MODERNOJ DEMOKRATIJI**

## **I. UVOD**

### **Obrazloženje i područje primjene Mišljenja**

1. Tokom posljednjih nekoliko desetljeća promijenio se odnos između triju državnih vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske). Izvršna i zakonodavna vlast postale su više međusobno ovisne. Smanjena je ovlast zakonodavne vlasti da poziva izvršnu vlast na odgovornost<sup>1</sup>. U isto vrijeme, uloga sudske vlasti je evoluirala. Broj predmeta podnesenih sudovima i broj zakonodavnih akata koje sudovi moraju primjenjivati značajno se povećao. Rast izvršne vlasti konkretno je doveo do višestrukih izazova u njezinim radnjama pred sudom, što je opet dovelo do propitivanja opsega uloge sudske vlasti u nadzoru izvršne vlasti. Stvorio se sve veći broj izazova pred sudovima u pogledu ovlasti i djelovanja zakonodavne vlasti. Slijedom navedenoga, sudska vlast postala je aktivnija u nadzoru, a ponekad čak i u ograničavanju djelovanja drugih dviju vlasti<sup>2</sup>. Danas, za strane u sudskom sporu i za društvo kao cjelinu, sudski postupak pruža svojevrsni alternativni demokratski prostor gdje se razmjenjuju argumenti između dijela javnosti i državnih vlasti te raspravlja o pitanjima od opšteg

---

<sup>1</sup> Vidjeti IAJ Opšti izvještaj (2006), Zaključci, paragraf 12. Vidjeti takođe i Preporuku CM/Rec (2012)12. paragraf 55.

<sup>2</sup> Akademici su utvrdili „globalno širenje sudske vlasti“: vidjeti Tate i Vallinder (EDS), *Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, 1997.

interesa. Sudovi donosi presude o pitanjima velikog ekonomskog i političkog značaja. Međunarodne institucije, posebno Vijeće Evrope i Evropski sud za ljudska prava (ESLJP), Evropska unija i Sud Evropske unije (CJEU), imaju značajan uticaj u državama članicama, posebno u jačanju nezavisnosti sudske vlasti i njezine uloge u zaštiti ljudskih prava. Štoviše, primjena evropskih i međunarodnih pravila i standarda i provođenje odluka ESLJP-a i CJEU-a postavljaju nove izazove za pravosudne sisteme u državama članicama, a političari ili komentatori ponekad dovode u pitanje način na koji ih sudovi primjenjuju.

2. Iako generalno sve države članice prihvataju „podjelu vlasti”, brojni sukobi i napetosti koji su se pojavili u posljednjih nekoliko godina stvaraju zabrinutost. Takva zabrinutost izražena je u izvještajima glavnog sekretara Vijeća Evrope za 2014. i 2015. godinu<sup>3</sup> kao i u izvještajima CCJE-a o stanju za 2013. i 2015. godinu. Naprimjer, u nekim zemljama nove političke većine dovele su u pitanje položaj sudija koji su već imenovani<sup>4</sup>. U 2015. godini glavni sekretar Vijeća Evrope istakao je nedostatke u izvršenju sudskih odluka<sup>5</sup>. U nekim državama članicama izvršna vlast ostvaruje značajan uticaj nad upravljanjem pravosudnim sistemom, čime se dovodi u pitanje institucionalna nezavisnost sudske vlasti i nezavisnost pojedinačnih sudija<sup>6</sup>. Ekonomska kriza i hronični nedostatak finansiranja pravosudnog sistema u nekoliko država članica otvaraju pitanje budžetske odgovornosti zakonodavne vlasti prema sudskoj vlasti<sup>7</sup>. Nepostojanje zakona ili (kao druga krajnost) brzo mijenjanje zakona mogu biti u suprotnosti s načelom pravne sigurnosti<sup>8</sup>. Također je bilo situacija u kojima su pripadnici sudske vlasti pretrpili verbalne napade pripadnika izvršne i zakonodavne vlasti. U 2014. i 2015. godini, glavni sekretar Vijeća Evrope primijetio je da su političari i ostali komentatori koji su u posljednjih nekoliko godina javno kritizirali sudske odluke time narušili povjerenje javnosti u sudsku vlast u različitim zemljama<sup>9</sup>. Određeni politički i medijski krugovi stvorili su utisak da sudske vlasti nisu dovoljno „odgovorne” prema društvu. Takve komentare, koji su uključivali izjave kojima se dovodi u pitanje „zakonitost” sudskih vlasti, navele su države članice u odgovoru na upitnik poslan tijekom pripreme ovoga Mišljenja. Jasno je

<sup>3</sup> Vidjeti redom izvještaje glavnog sekretara: „Stanje demokratije, ljudskih prava i vladavine prava u Evropi” za 2014. i 2015, u daljem tekstu redom: „Izvještaj glavnog sekretara Vijeća Evrope (2014.)” i „Izvještaj glavnog sekretara Vijeća Evrope (2015.)”.

<sup>4</sup> Vidjeti izvještaj CCJE-a o stanju sudske vlasti i sudija u državama članicama Vijeća Evrope (2013.), paragraf 13. – 18.

<sup>5</sup> Vidjeti Izvještaj glavnog sekretara Vijeća Evrope (2015.), str. 14, 17, 27.

<sup>6</sup> Vidjeti Izvještaj glavnog sekretara Vijeća Evrope (2015.), str. 20 – 21.

<sup>7</sup> U pogledu pravne pomoći vidjeti Izvještaj glavnog sekretara Vijeća Evrope (2015.), str. 22 – 23.

<sup>8</sup> Vidjeti Izvještaj glavnog sekretara Vijeća Evrope (2015.), str. 19.

<sup>9</sup> Vidjeti Izvještaj glavnog sekretara Vijeća Evrope (2014.), str. 22, Izvještaj glavnog sekretara Vijeća Evrope (2015.), str. 27.



da se svi ti komentari i radnje moraju analizirati uzimajući u obzir činjenicu da danas u većini evropskih zemalja tradicionalni izvori vlasti nisu više tako dobro prihvaćeni kao što su bili nekada. Došlo je do smanjenja „poštovanja” prema javnim ustanovama. Isto tako, danas se često može čuti da primjena temeljnih demokratskih načela zahtijeva veću otvorenost i transparentnost u radu javnih institucija. Sve to znači da oni koji su uključeni u pružanje javnih usluga sve više moraju opravdavati način na koji obavljaju svoj posao.

3. Dakle, u skladu s mandatom koji mu je povjerio Komitet ministara, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) odlučilo je razmotriti zakonitost i odgovornost sudske vlasti te razmisliti o načinu uspostave dobrih odnosa između triju državnih vlasti u modernoj demokratiji i njihovoj odgovornosti jednih prema drugima i prema društvu 21. vijeka uopšte.

4. U ovom Mišljenju razmatraju se sljedeća pitanja:

- i. Kakav bi odnos trebao postojati između sudske vlasti jedne države i njezine zakonodavne i izvršne vlasti?
- ii. Na kojim osnovama sudske vlasti uspostavljaju svoje pravo da djeluju kao takve u demokratskom društvu? Kako se dokazuje „zakonitost” sudske vlasti?
- iii. U kojoj mjeri i na koji način sudske vlasti trebaju biti odgovorne prema društvima kojima služe i drugim državnim vlastima?
- iv. Kako tri grane državne vlasti mogu ostvariti svoje ovlasti na način da postignu i održavaju odgovarajuću ravnotežu između samih sebe i isto djeluju u interesu društva kojemu sve one služe? U ovom Mišljenju neće se obrađivati osnovna načela nezavisnosti sudske vlasti jer su objašnjena u Mišljenju br. 1 CCJE-a (2001.). O odnosu između sudova i medija raspravljalo se u Mišljenju br. 7 (2005.), Dio C, pa se ni to neće detaljno obrađivati u ovom Mišljenju.

5. Ovo Mišljenje pripremljeno je na temelju prethodnih Mišljenja CCJE-a, dokumenta CCJE-a Magna Carta sudija (2010.) te relevantnih instrumenata Vijeća Evrope, među kojima su Evropska povelja o zakonima za sudije (1998.) i Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti (u daljem tekstu: „Preporuka CM/Rec(2010)12”). U njemu se takođe uzimaju u obzir sljedeći tekstovi: Kijevske Preporuke OSCE-a o nezavisnosti sudske vlasti u istočnoj Evropi, južnom Kavkazu i srednjoj Aziji (2010.) – sudska uprava, odabir sudija i odgovornost (u daljem tekstu: „Kijevske Preporuke”); Izvještaj Evropske mreže sudskih vijeća (ENCJ) o nezavisnosti i odgovornosti sudske vlasti za 2013. – 2014. (u daljem tekstu „Izvještaj ENCJ-a za 2013. – 2014.”); izvještaji Venecijanske komisije o vladavini prava (mart 2011.), o nezavisnosti pravosudnog sistema, Dio I: nezavisnost sudija (mart 2010.) i Mišljenje br. 403/2006 Venecijanske komisije o imenovanju sudija usvojeno na 70. plenarnoj sjednici održanoj 16. – 17. marta 2007. godine (u daljem tekstu: „Venecijanska komisija, imenovanja sudija, 2007.”); Bangalorška

načela ponašanja sudija (2002.); Izvještaji glavnog sekretara Vijeća Evrope (2014.) i (2015.); Kodeks iz New Delhija za minimalne standarde nezavisnosti sudske vlasti (Standardi iz New Delhija iz 1982.). U ovom Mišljenju uzeti su u obzir odgovori država članica na upitnik o nezavisnosti sudske vlasti i njezinom odnosu s drugim državnim vlastima u modernoj demokratiji kao i pripremni izvještaj koji je sastavila gđa Anne SANDERS (Njemačka), naučni stručnjak kojeg je imenovalo Vijeće Evrope. Osim toga, u Mišljenje su uključeni zaključci sa seminara održanog u Strasbourgu 19. marta 2015.<sup>10</sup> U Mišljenju su takođe upotrijebljeni zaključci sa seminara u organizaciji Norveškog udruženja sudija održanog u Bergenu (Norveška) 4. juna 2015.<sup>11</sup>

## II. USTAVNI OKVIR MODERNE DEMOKRATIJE: KAKO SE U NJEGA UKLAPA SUDSKA VLAST?

6. Generalno je prihvaćeno da načelo podjele vlasti treba biti temelj svake moderne demokratske države<sup>12</sup> Sudska vlast jedan je od tri osnovna stuba moderne demokratske države te ima jednaku vrijednost kao i ostale dvije vlasti<sup>13</sup>. Sve tri vlasti pružaju javne usluge i moraju jedna drugoj odgovarati za svoje postupke. U demokratskoj državi u kojoj je na snazi vladavina prava, nijedna od tri državne vlasti ne djeluje u vlastitom interesu, već u interesu naroda kao cjeline. U demokratskoj državi u kojoj je na snazi vladavina prava („*Etat de droit*” ili „*Rechtsstaat*”), sve tri vlasti moraju djelovati na temelju zakona i u okviru ograničenja propisanih zakonom. Odgovori država članica koje su dale u upitniku pokazuju da sve države članice priznaju ta temeljna načela.

7. U demokratskom društvu odgovornost je na zakonodavcu da uspostavi pravni okvir u kojem i zahvaljujući kojem društvo funkcioniše. Izvršna vlast odgovorna je za upravljanje društvom (u mjeri u kojoj je taj zadatak povjeren javnim dužnosnicima), u skladu s pravnim okvirom koji je odredila zakonodavna vlast. Funkcija sudske vlasti jest da sudi o odnosima između članova društva i države te između samih članova društva. Sudska vlast također se često poziva da sudi o odnosu između dvije ili čak sve tri državne vlasti<sup>14</sup>. Sve to mora biti

<sup>10</sup> Osim članova Radne grupe CCJE-a, na seminaru su sudjelovali profesor Robert Hazell (Odsjek za proučavanje Ustava, University College, London, Ujedinjeno Kraljevstvo), g. Andrew Drzemczewski (voditelj Odjela za pravne poslove i ljudska prava u Sekretarijatu Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope), gđa Anna Maria Telvis i gospođa Ann Speck (Udruženje za ljudska prava) i g. Ziya Tanyar (Sekretariat Venecijanske komisije Vijeća Evrope).

<sup>11</sup> Zaključci koje su iznijeli prof Jørn Øyrehagen Sunde (Sveučilište u Bergenu), gđa Hanne Sophie Greve (predsjednica Apelacionog suda Gulating, bivša sutkinja pri Evropskom sudu za ljudska prava) i gđa Ingjerd Thune (predsjednica Norveškog udruženja sudija).

<sup>12</sup> Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), paragraf 16.

<sup>13</sup> Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), paragraf 11; vidjeti također dokument Magna Carta sudija (2010.), paragraf 1.4.

<sup>14</sup> CCJE potvrđuje da ovaj posljednji zadatak ponekad provodi ustavni sud te da se u nekim sistemima ustavni sudovi ne smatraju neophodno dijelom sudske vlasti.

izvedeno u skladu s načelima vladavine prava. Nezavisan i efikasan pravosudni sistem jedan je od temelja vladavine prava<sup>15</sup>. Stoga cilj svakog nezavisnoga i efikasnog pravosudnog sistema mora biti da osigura pravično, nepristrasno suđenje u pravnim sporovima štiteći na taj način prava i slobode svih lica koja traže pravdu. Kako bi se postigao taj cilj, sud mora u svakom konkretnom predmetu pronaći relevantne činjenice u pravičnom postupku, primjenjivati zakon i mora pružiti efikasne pravne lijekove. U krivičnim predmetima sudovi moraju nepristrasno i samostalno odlučiti o tome trebaju li i na koji način određeni postupci biti kažnjeni<sup>16</sup>. U savremenim demokratskim državama neovisna sudska vlast osigurat će da se vlade mogu pozivati na odgovornost za svoje postupke koji su podložni sudskom nadzoru te će biti odgovorna za ispravnu primjenu propisno donesenih zakona. Sudska vlast takođe osigurava, u većoj ili manjoj mjeri (zavisno o ustavnim odredbama u pojedinoj državi), da su zakoni u skladu sa svim relevantnim ustavnim odredbama ili višim zakonima, kao što su zakoni Evropske unije<sup>17</sup>.

8. Vrlo različite istorije, kulture i pravne tradicije država članica Vijeća Evrope dovele su do različitih „modela” ustavnih struktura koji se, u mnogim slučajevima, neprestano razvijaju. Globalizacija i rastući uticaj međunarodnih i evropskih organizacija traže promjene ustavnih struktura pojedinih država članica. Konkretno, odluke ESLJP-a znatno su pridonijele unapređenju zaštite ljudskih prava i nezavisnosti sudske vlasti te su imale uticaj na ustave država članica. Međutim, svi ti uticaji doveli su i do sukoba u odnosu između triju državnih vlasti, posebno u odnosima između sudske vlasti i druge dvije vlasti.

9. U načelu, tri vlasti demokratske države trebale bi biti komplementarne, da nijedna od njih nije „glavna” ili dominantna nad drugima<sup>18</sup>. U demokratskoj državi vrhovnu vlast na koncu predstavlja volja naroda, izražena kroz odgovarajući demokratski postupak (suverenitet naroda). Takođe je iluzorno vjerovati da bi jedna od triju državnih vlasti mogla funkcionisati potpuno odvojeno od drugih. Tri vlasti zavise jedna o drugoj kako bi osigurale cjelovitost javnih usluga potrebnih u demokratskom društvu. Dakle, dok zakonodavna vlast pruža zakonski okvir, sudska vlast ga mora tumačiti i primijeniti na temelju svojih odluka, a izvršna vlast često je odgovorna za izvršenje sudskih odluka u interesu društva<sup>19</sup>. Na taj način tri vlasti funkcionišu u odnosu međuzavisnosti,

<sup>15</sup> Vidjeti Izvještaj glavnog sekretara Vijeća Evrope (2014.), str. 22.

<sup>16</sup> Vidjeti takođe za funkcije sudske vlasti: Garapon, Perdriolle, Bernabé, *La prudence et l'autorité: L'office du juge au XXIe siècle, synthèse du rapport de l'IHEJ* (2013.).

<sup>17</sup> Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), paragraf 11.

<sup>18</sup> Alexander Hamilton, u eseju Federalist 78, opisao je sudsku vlast kao najmanje opasnu od tri vlasti jer „nema uticaj ni na mač ni na blagajnu..... Može se s razlogom reći da nema ni SNAGU ni VOLJU, nego samo sud; i na koncu zavisi o pomoći izvršne vlasti čak i za efikasnost svojih presuda”. Hamiltonovo stajalište ne mora odražavati stvarnu situaciju u pogledu moći koju sudska vlast ima nad radnjama izvršne ili čak zakonodavne vlasti u Evropi 21. vijeka.

<sup>19</sup> Vidjeti Mišljenje br. 13 CCJE-a (2010.) o ulozi sudija u izvršenju sudskih odluka.

odnosno konvergencije i divergencije. Prema tome, ne može nikada doći do potpune „podjele vlasti”.<sup>20</sup> Naprotiv, tri državne vlasti funkcionišu kao sistem načela ravnoteže zbog kojeg su sve one odgovorne u interesu društva kao cjeline. Stoga je potrebno prihvatiti da je postojanje određenog nivoa napetosti između vlasti u demokratskoj državi neizbježno. Ako postoji takva „kreativna napetost”, time se pokazuje da svaka vlast provodi neophodnu provjeru ostalih vlasti i time pridonosi održavanju odgovarajuće ravnoteže. Ako nema takvih napetosti između triju vlasti, mogla bi nastati sumnja da su jedna ili dvije vlasti prestale pozivati ostale na odgovornost u ime društva kao cjeline te da je taj način jedna ili više vlasti stekla nadmoć nad drugima. Dakle, napetosti između sudske vlasti i drugih dviju državnih vlasti ne moraju neophodno biti viđene kao prijetnja sudskoj vlasti ili njezinoj nezavisnosti, nego kao znak da sudska vlast ispunjava svoju ustavnu obavezu pozivanja drugih vlasti na odgovornost u ime društva kao cjeline.

### III. NEZAVISNOST SUDSKE VLASTI I PODJELA VLASTI

10. Sudska vlast mora biti nezavisna kako bi ispunila svoju ulogu u odnosu na druge državne vlasti, društvo u cjelini i strane u sudskim sporovima<sup>21</sup>. Nezavisnost sudija nije isključivo pravo ili povlastica koja im je odobrena u njihovom vlastitom interesu, već im je zagarantovana u interesu vladavine prava i svih onih koji traže i očekuju pravdu. Nezavisnost sudske vlasti je sredstvo kojim se osigurava nepristrasnost sudija. Stoga je ona preduslov kako bi se svim građanima (i ostalim državnim vlastima) zagarantovala jednakost pred sudovima<sup>22</sup>. Nezavisnost sudske vlasti neizostavan je element njezine dužnosti da donosi nepristrasne odluke<sup>23</sup>. Samo nezavisna sudska vlast može djelotvorno zagarantovati poštivanje prava svih članova društva, posebno onih grupa koje su ugrožene ili nepopularne<sup>24</sup>. Dakle, nezavisnost je temeljni uslov koji omogućava sudskoj vlasti da štiti demokratiju i ljudska prava<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Vidjeti Aharon Barak, *“The Judge in a Democracy”* (Princeton Press 2008.), poglavlje 2. 5.

<sup>21</sup> Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), paragraf 11., 12.

<sup>22</sup> Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), paragraf 9.

<sup>23</sup> Naprimjer: sve se engleske i velške sudije na imenovanju moraju zakleti da će donositi presude „prema zakonima i običajima ovog Kraljevstva, bez straha ili pogodovanja, naklonosti ili zle namjere”.

<sup>24</sup> Vidjeti naprimjer presude ESLJP-a u sljedećim predmetima: Oršuš protiv Hrvatske od 16. 3. 2010. – 15766/03 - paragraf 147.; Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine od 22. 12. 2009. – 27996/06 i 34836/06 - paragraf 43.; Muñoz Díaz protiv Španjolske od 8. 12. 2009. – 49151/07 – paragraf 61., D.H. i ostali protiv Ukrajine od 23. 11. 2007. – 57325/00 – paragraf 176.; Gorzelik protiv Poljske od 17. 2. 2014. – 44158/98, paragraf 89. – 90., Metropolitanska crkva Besarabije protiv Republike Moldove od 13. 12. 2001. – 45701/99 – paragraf 116., Sidiropoulos protiv Grčke od 10. 7. 1998. – 26695/95 – paragraf 41. Za zaštitu manjina od strane sudova vidjeti: Sandalow, *Judicial Protection of Minorities*, Mich. L. Rev. 75 (1977.) 1162, Cover, *The Origins of Judicial Activism in the Protection of Minorities*, Yale Law School Legal Repository (1982)..

<sup>25</sup> Vidjeti Volkov protiv Ukrajine od 9. 1. 013. – 21722/11 – paragraf 199.

11. Načelo podjele vlasti samo je po sebi garant nezavisnosti sudske vlasti<sup>26</sup>. Međutim, usprkos tome što je važnost nezavisnosti sudske vlasti često bila naglašavana, mora se istaći da ni to, uključujući sudsku vlast, ne može biti potpuno nezavisan od svakog uticaja, posebno socijalnih i kulturnih uticaja u okviru društva u kojem djeluje. Naposljetku, „nijedan čovjek nije otok, sasvim sam za sebe”<sup>27</sup>. Nijedna sudska vlast, baš kao ni bilo koja druga vlast u demokratskoj državi, nije potpuno nezavisna. Sudska se vlast oslanja na druge da joj osiguraju sredstva i usluge, posebno na zakonodavnu vlast da osigura finansije i pravni okvir koji ona mora tumačiti i primjenjivati. Iako je zadatak donošenja presuda u skladu sa zakonom povjeren sudskoj vlasti, javnost se oslanja na izvršnu vlast da će izvršiti sudske odluke. Propusti u izvršavanju sudskih odluka potkopavaju sudsku vlast i dovode u pitanje podjelu vlasti<sup>28</sup>. Iako sve tri vlasti dijele odgovornost u pogledu garantovanja postojanja odgovarajuće podjele između njih, ni to načelo ni načelo nezavisnosti sudske vlasti ne bi trebalo isključiti dijalog između državnih vlasti. Naprotiv, postoji temeljna potreba za pristojnim dijalogom između svih njih koji uzima u obzir potrebnu razdvojenost, kao i nužnu međuzavisnost vlasti. Međutim, i dalje je neophodno da sudska vlast ostane na udaljenosti od neprikladnih odnosa s drugim državnim vlastima i neprikladan uticaja s njihove strane<sup>29</sup>.

#### IV. ZAKONITOST SUDSKE VLASTI I NJEZINIH ELEMENATA

##### A. Važnost zakonitosti

12. Svaka od triju državnih vlasti ima vrlo značajnu ovlast. Zakonodavna vlast izrađuje zakone i vrši raspodjelu državnog budžeta. Izvršna vlast upotrebljava svoje ovlasti, koje znaju ići i do upotrebe fizičke sile (u okviru zakona) kako bi podržala i provodila zakone određene države. Sudska vlast donosi odluke u predmetima od temeljne važnosti za građane pojedince i za društvo u cjelini, ali svojim presudama i rješenjima utiče i na uobičajene predmete pojedinaca koji traže pomoć od sudova. Kako bi to mogli raditi, sudijama su dodijeljena vrlo široka prava i ovlasti. Ta prava i ovlasti ostvaruju se u ime društva kao cjeline. Prema tome, društvo i druge državne vlasti moraju se uvjeriti da svi oni koji imaju prava i ovlasti (odnosno sudije pojedinačno i kolektivno) imaju i zakonit temelj na kojem će ih ostvarivati u ime društva kao cjeline. U svim modernim demokratskim državama barem jedno tijelo zakonodavne vlasti izravno biraju građani države. Stoga se može nedvojbeno reći da zakonodavne i izvršne vlasti čiji su predstavnici izabrani (direktno ili indirektno) moraju

<sup>26</sup> Vidjeti takođe Izvještaj glavnog sekretara Vijeća Evrope (2014.), str. 22.

<sup>27</sup> Engleski pjesnik John Donne u djelu „*Meditation XVII*”.

<sup>28</sup> Vidjeti Izvještaj glavnog sekretara Vijeća Evrope (2015.), str. 14, 17, 27. Vidjeti takođe Mišljenje br. 13 CCJE-a (2010.) o ulozi sudija u izvršenju sudskih odluka.

<sup>29</sup> Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), paragraf 11.



---

imati „demokratsku zakonitost”. Sasvim je opravdano postaviti pitanje: odakle proizilazi „zakonitost” sudske vlasti?

## **B. Različiti elementi zakonitosti sudske vlasti**

### **(1) Sudska vlast kao cjelina**

13. Sudska vlast stvorena je kao dio ustavnog okvira demokratskih država koje su utemeljene na vladavini prava. Po definiciji, ako je ustavni okvir neke države zakonit, onda je sudska vlast u okviru tog ustava jednako zakonita i neophodna, kao sastavni dio demokratske države, kao i ostale dvije vlasti<sup>30</sup>. Sve države članice imaju neki oblik ustava koji je na različite načine (npr. tradicijom ili općim izborima) prihvaćen kao zakonit temelj države. Ustavi svih država članica priznaju i stvaraju (eksplicitno ili implicitno) ulogu sudbene vlasti koja treba omogućiti poštovanje vladavina prava i donositi odluke u sporovima primjenjujući zakon u skladu sa zakonodavstvom i sudskom praksom. Dakle, činjenica da ustav stvara sudska vlast kako bi obavljala navedenu ulogu može samo dodijeliti zakonitost sudskoj vlasti kao cjelini. Pri donošenju odluka u sporovima, svaki sudija ostvaruje svoje ovlasti kao dio sudske vlasti. Prema tome, sama činjenica da je sudska vlast dio ustava države daje zakonitost ne samo sudskoj vlasti u cjelini, već i svakom pojedinačnom sudij.

### **(2) Ustavna ili formalna zakonitost pojedinačnih sudija**

14. U svrhu obnašanja sudijskih dužnosti ozakonjenih ustavom, svaki sudija treba biti imenovan i tako postati dio sudske vlasti. Svaki pojedinačni sudija, koji je imenovan u skladu s ustavom i drugim važećim propisima, time stiče njegov ili njezin ustavni autoritet i ustavnu zakonitost. Imenovanje u skladu s ustavnim i zakonskim propisima implicitno dodjeljuje svakom sudiji autoritet i odgovarajuće ovlasti za primjenu zakona onako kako ih je izradila zakonodavna vlast ili kako su ih protumačile druge sudije. Zakonitost dodijeljena pojedinačnom sudiji njegovim imenovanjem u skladu s ustavom i drugim pravnim propisima pojedine države predstavlja „ustavnu ili formalnu zakonitost” pojedinačnog sudije.

15. CCJE je utvrdio različite metode imenovanja sudija u državama članicama Vijeća Evrope<sup>31</sup>. U njih ubrajamo, na primjer, imenovanje koje provodi sudsko vijeće ili neko drugo nezavisno tijelo, izbor u parlamentu ili imenovanje od strane izvršne vlasti. Kao što je CCJE istakao, svaki sistem ima svoje prednosti

---

<sup>30</sup> Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), paragraf 11; vidjeti takođe dokument Magna Carta sudija (2010.), paragraf 1.

<sup>31</sup> Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), paragraf 19. – 23.; vidjeti takođe izvještaj Venecijanske komisije „Imenovanja sudija”, 2007, paragraf 9. – 17.



i nedostatke<sup>32</sup>. Može se reći da imenovanje od strane parlamenta i, u manjoj mjeri, izvršne vlasti, može dati dodatnu demokratsku zakonitost<sup>33</sup>, iako te metode imenovanja nose sa sobom rizik od politizacije i ovisnosti o tim drugim vlastima<sup>34</sup>. Za suočavanje s navedenim rizicima CCJE savjetuje da se svaka odluka koja se odnosi na imenovanje ili karijeru sudije temelji na objektivnim kriterijima i da je donese nezavisno tijelo ili da se temelji na garancijama kako bi se osiguralo da se donosi isključivo na temelju takvih kriterija<sup>35</sup>. CCJE takođe preporučuje sudjelovanje nezavisnog tijela sastavljenog od značajnog broja sudija koje su demokratskim putem izabrali druge sudije u odlukama koje se tiču imenovanja ili napredovanja sudija<sup>36</sup>. Ustavna zakonitost pojedinačnih sudija koji imaju sigurnost mandata ne smije se ugroziti zakonodavnim ili izvršnim mjerama nastalim kao posljedica promjena u političkoj vlasti.

### (3) Funkcionalna zakonitost pojedinačnih sudija

16. Imenovanje sudija u skladu s ustavom i zakonima države, ostvarivanje ustavne uloge sudija koja se sastoji od donošenja presuda u sporovima u skladu s pravnim okvirom koji je uspostavila zakonodavna vlast te nužnost toga da se svaki sudija obaveže da će raditi poštujući utvrđene zakonske odredbe o ponašanju – sve to daje sudijama početnu zakonitost. Ali zakonitost se ne može tu zaustaviti. Kao što je CCJE prethodno istakao, povjerenje koje javnost ima u sudsku vlast i poštovanje prema njoj garant su efikasnosti pravosudnog sistema<sup>37</sup>. Za postizanje i neprestano održavanje zakonitosti svaki pojedinačni sudija, kao i sudska vlast u cjelini, moraju zadobiti i zadržati povjerenje javnosti. Ova druga vrsta zakonitosti može se nazvati „funkcionalna zakonitost”.

<sup>32</sup> Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), paragraf 33.

<sup>33</sup> Vidjeti npr.: Fabian Wittreck, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, Mohr-Siebeck, Tübingen, 2006. On tvrdi da zakonitost svih dužnosnika u državi proizlazi na koncu iz „volje naroda” (čl. 20. stav (2) njemačkog Ustava). Sličan argument može se iznijeti i za druge ustave. Vidjeti naprimjer član 3. Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine, integrirane u francuski Ustav: „Načela svakog suvereniteta nalaze se jedino u narodu” („*Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation*”).

<sup>34</sup> Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), paragraf 33.

<sup>35</sup> Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), paragraf 37.

<sup>36</sup> Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), paragraf 45., zaključak 4.; Mišljenje br. 10 CCJE-a (2007.), paragraf 48.–51. Prema Evropskom sudu za ljudska prava, imenovanja sudija koja provode zakonodavne i izvršne vlasti dopuštena su dok god imenovane sudije nisu izloženi uticajima ili pritiscima prilikom obavljanja svoje uloge donošenja presuda. Vidjeti: Flux protiv Republike Moldove od 3. 7. 2007. – 31001/03– paragraf 27. O pojmu podjele vlasti i njegovoj važnosti za imenovanja sudija takođe je raspravljao ESLJP: vidjeti Volkov protiv Ukrajine od 9. 1. 2013. – 21722/11 – paragraf 109, i Maktouf i Damjanović protiv Bosne i Hercegovine od 18. 7. 2013. – 34179/08 – paragraf 49. Venecijanska komisija smatra imenovanje redovnih sudija putem glasanja u parlamentu neprimjerenim (Venecijanska komisija, „Imenovanja sudija”, 2007, paragraf 12.) te preporučuje imenovanje od strane sudskog vijeća sastavljenoga od značajnog broja ili većine članova koje su odabrale same sudije: Venecijanska komisija, „Imenovanja sudija”, 2007, paragraf 29.

<sup>37</sup> Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), paragraf 22.

17. „Funkcionalna zakonitost” mora se zaslužiti radom na najvišem mogućem nivou kvalitete koji je u skladu s visokim etičkim standardima. U svojim je prethodnim Mišljenjima CCJE objasnio različite aspekte dobrog rada sudstva i načine održavanja i poboljšanja kvalitete i efikasnosti pravosudnih sistema u interesu društva. CCJE je tako oblikovao više Mišljenja o različitim načinima postizanja toga, odnosno o početnoj i naknadnoj obuci sudija<sup>38</sup>, pravičnom suđenju u razumnom roku<sup>39</sup>, efikasnoj primjeni međunarodnog i evropskog prava<sup>40</sup>, sudskim vijećima u službi društva<sup>41</sup>, kvaliteti sudskih odluka<sup>42</sup>, djelotvornom provođenju sudskih odluka<sup>43</sup>, informacijskim tehnologijama<sup>44</sup>, specijalizaciji sudija<sup>45</sup> i ocjenjivanju sudija<sup>46</sup>. CCJE je izjavio da, u cilju pružanja sudskih usluga visoke kvalitete, sudska vlast mora takođe na odgovarajući način saradivati s tužiocima<sup>47</sup> i advokatima<sup>48</sup>. Primjenom tih načela pojedinačne sudije i sudstvo u cjelini trebali bi postići opšti cilj donošenja presuda najveće moguće kvalitete u skladu s visokim etičkim standardima. Pojedinačne sudije i sudstvo u cjelini očuvat će zakonitost i poštovanje svojih građana svojom efikasnošću i kvalitetom svog rada.

18. Sudije moraju ispunjavati svoje dužnosti poštujući odredbe utvrđene u disciplinskim i postupovnim procesnim odredbama<sup>49</sup> i (očito) krivičnom zakonu. Ovlasti sudije povezane su s vrijednostima istine, pravde, poštenja i slobode. Stoga sudije moraju obavljati svoje dužnosti u skladu s najvišim standardima profesionalnog ponašanja<sup>50</sup>. U svom Mišljenju br. 3 (2002.) CCJE je analizirao takve standarde i načela profesionalnog ponašanja<sup>51</sup>. Rad u okviru tih načela garantuje zakonitost pojedinačnih sudija koji su dio sudske vlasti kao cjeline.

---

<sup>38</sup> Vidjeti Mišljenje br. 4 CCJE-a (2003.).

<sup>39</sup> Vidjeti Mišljenje br. 6 CCJE-a (2004.).

<sup>40</sup> Vidjeti Mišljenje br. 9 CCJE-a (2006.).

<sup>41</sup> Vidjeti Mišljenje br. 10 CCJE-a (2007.).

<sup>42</sup> Vidjeti Mišljenje br. 11 CCJE-a (2008.).

<sup>43</sup> Vidjeti Mišljenje br. 13 CCJE-a (2010.).

<sup>44</sup> Vidjeti Mišljenje br. 14 CCJE-a (2011.).

<sup>45</sup> Vidjeti Mišljenje br. 15 CCJE-a (2012.).

<sup>46</sup> Vidjeti Mišljenje br. 17 CCJE-a (2014.).

<sup>47</sup> Vidjeti Mišljenje br. 12 CCJE-a (2009.).

<sup>48</sup> Vidjeti Mišljenje br. 16 CCJE-a (2013.).

<sup>49</sup> Jedan primjer potrebne procesne odredbe jest potreba da sudija sam sebe izuzme tamo gdje može postojati stvarni ili pretpostavljeni sukob interesa.

<sup>50</sup> Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), paragraf 8.

<sup>51</sup> Vidjeti takođe Izvještaj glavnog sekretara Vijeća Evrope (2015.), str. 9.

19. Kao i sve druge vlasti, tako i sudska mora zaslužiti povjerenje javnosti pokazujući odgovornost prema društvu i drugim državnim vlastima<sup>52</sup>. Stoga je potrebno ispitati zašto i kako sudska vlast i pojedinačne sudije moraju biti odgovorni prema društvu.

## V. ODGOVORNOST SUDSKE VLASTI

### A. Zašto je odgovornost važna?

20. U posljednjih nekoliko godina javne službe postale su otvorenije i prihvatile su to da moraju pružati bolja objašnjenja svog rada građanima kojima stoje na usluzi. Kao posljedica toga, pojam odgovornosti prema javnosti postaje sve važniji u javnom životu<sup>53</sup>. Javno tijelo bit će „odgovorno” ako pruži objašnjenja za svoje postupke i, što je jednako važno, preuzme odgovornost za njih. Ta „odgovornost” jednako je važna za sudska vlast kao i za ostale državne vlasti, jer je uloga svih njih da služe građanima<sup>54</sup>. Štaviše, pod uslovom da se održava odgovarajuća ravnoteža, načela neovisnosti i odgovornosti sudske vlasti nisu nepomirljive suprotnosti. U pravosudnom kontekstu pojam „odgovornost” treba shvatiti kao da uključuje obavezu izvještavanja, to jest, navođenja razloga i objašnjavanja odluka i ponašanja u pogledu predmeta u kojima sudije moraju presuditi. „Odgovornost” ne znači da je sudska vlast odgovorna ili podređena drugoj državnoj vlasti jer bi se time izdala njezina ustavna uloga neovisnog tijela čija se funkcija sastoji u donošenju nepristrasnih presuda koje su u skladu sa zakonom. Kad bi sudska vlast bila „odgovorna” drugim državnim vlastima u smislu da je odgovorna ili podređena njima, onda sudska vlast ne bi mogla, u predmetima koji uključuju te druge državne vlasti, ispuniti svoju ustavnu ulogu kao što je gore navedeno.

21. Sudska vlast (kao i ostale dvije državne vlasti) pruža javnu uslugu. Očigledno je samo po sebi da ona treba biti odgovorna (u prethodno navedenom smislu) prema društvu kojem služi. Sudska vlast mora svoje ovlasti primjenjivati u interesu vladavine prava i onih koji traže i očekuju pravdu<sup>55</sup>. Dakle, sudska vlast ima odgovornost da prikazuje ostalim državnim vlastima i društvu u

---

<sup>52</sup> U svom Izvještaju za 2013. – 2014. ENCJ objasnio je da sudska vlast koja traži nezavisnost, ali odbija da bude odgovorna prema društvu, neće uživati povjerenje društva. Vidjeti Izvještaj ENCJ-a za 2013. – 2014., str. 4.

<sup>53</sup> Za raspravu o odgovornosti sudske vlasti vidjeti: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Maleson i Patrick o'Brien, „*The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution*”, Cambridge University Press, 2015., str. 16 – 22.

<sup>54</sup> O važnosti dobrog upravljanja i sudske vlasti možete pronaći u Mišljenju br.7 CCJE-a (2005.), Mišljenju br. 10 CCJE-a (2007.) i Mišljenju br. 14 CCJE-a (2011.).

<sup>55</sup> Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), paragraf 11., Mišljenje br. 10 (2007.), paragraf 9.

cjelini načine primjene svoje ovlasti, autoriteta i nezavisnosti<sup>56</sup>. Korisnici suda zahtijevaju sve veću efikasnost pravosudnog sistema, a na važnosti sve više dobiva i bolji pristup sudovima<sup>57</sup>. Efikasnost i dostupnost smatraju se dvama aspektima kojima se pokazuje „odgovornost”. CCJE je već prije prepoznao te trendove. Navodeći da, u demokratskom društvu, sudstvo treba omogućavati pravdu na najvišoj razini kvalitete i uz odgovarajuću odgovornost prema društvu, CCJE je istakao jedan aspekt sudske „odgovornosti” prema društvu u cjelini<sup>58</sup>.

22. Postoje i drugi razlozi zbog kojih bi sudska vlast trebala biti odgovorna drugim državnim vlastima u prethodno navedenom smislu. Prvo, zakonodavna je vlast ta koja stvara zakonodavni okvir koji sudska vlast primjenjuje. Dakle, zakonodavna vlast ima pravo, na temelju pravilno formuliranih razloga, tražiti objašnjenje o tome kako sudska vlast u svojim odlukama tumači i primjenjuje zakone koje je ona donijela. Drugo, za ispunjavanje svojih dužnosti prema društvu sudska vlast dobija finansijska sredstva putem odluka zakonodavne vlasti i, u mnogim državama članicama, izvršne vlasti. Kao što je CCJE prethodno naglasio, opšta načela i standardi Vijeća Evrope nameću državama članicama obavezu da stave na raspolaganje finansijska sredstva koja odgovaraju potrebama različitih pravosudnih sistema<sup>59</sup>. Iz odgovora na upitnik CCJE-a jasno je vidljivo da se administrativna i finansijska autonomija pravosudnih sistema znatno razlikuju u pojedinim državama članicama. CCJE je preporučio povećanje administrativne i finansijske autonomije sudova kako bi se zaštitila nezavisnost sudske vlasti<sup>60</sup>. Međutim, bez obzira na način organizacije upravljanja budžetom i administracijom sudske vlasti u određenoj državi, resurse joj dodjeljuje parlament i u na koncu dolaze od poreznih obveznika. Dakle, baš kao što su zakonodavna i izvršna vlast odgovorne za način na koji dodjeljuju sredstva, tako i sudska vlast mora objasniti društvu način na koji troši finansijska sredstva koja su joj dodijeljena za ispunjavanje njezinih dužnosti prema društvu<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup> Vidjeti Izvještaj ENCJ-a za 2013. – 2014., str. 13.

<sup>57</sup> Vidjeti Mišljenje br. 6 CCJE-a (2004.), paragraf 1.

<sup>58</sup> Vidjeti Mišljenje br. 17 CCJE-a (2014.), paragraf 23.

<sup>59</sup> Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, paragraf 32., Mišljenje br. 2 CCJE-a (2001.), paragraf 4.; Mišljenje br. 10 (2007.), paragraf 37.; Mišljenje br. 17 (2014.), paragraf 35.

<sup>60</sup> Vidjeti Mišljenje br. 2 CCJE-a (2001.), paragraf 14. i Mišljenje br. 10 (2007.), paragraf 12.

<sup>61</sup> Ostale državne vlasti imaju dužnost da osiguraju finansijska sredstva koja su u skladu s potrebama pravosudnoga sistema: Mišljenje br. 2 CCJE-a (2001.).

## **B. Kako se odgovornost treba provoditi?**

### **(1) Za što bi sudska vlast trebala snositi odgovornost?**

23. Sudstvo ima za cilj rješavanje sporova i, odlukama koje donosi, sudska vlast ispunjava i „normativnu” i „edukativnu” ulogu, pružajući građanima relevantne smjernice, informacije i garancije u pogledu zakona i njegove praktične primjene<sup>62</sup>. Stoga sudska vlast mora prije svega biti odgovorna u pogledu rada sudija u donošenju odluka u predmetima koji su izneseni pred njih, preciznije, u pogledu njihovih odluka i razloga za njihovo donošenje. Sudske odluke moraju biti podložne kontroli i žalbi<sup>63</sup>. Ovu glavnu obavezu mogli bismo nazvati „pravosudna odgovornost”. U skladu s temeljnim načelom nezavisnosti sudske vlasti, žalbeni je sistem u načelu jedini način na koji sudska odluka može biti poništena ili izmijenjena nakon što je donesena i jedini način na koji se sudije mogu pozivati na odgovornost za svoje odluke, osim ako nisu postupali u zloj vjeri.

24. U zemljama u kojima su sudije odgovorne za upravljanje sudskim sistemom (što ponekad uključuje upravljanje sudskim budžetom), sudska vlast mora za svoje upravljanje odgovarati drugim državnim vlastima i društvu u cjelini<sup>64</sup>. U ovom području, sudije kojima je povjereno upravljanje javnim sredstvima u načelu su u istom položaju kao i bilo koje druge javno tijelo koje je odgovorno za trošenje novca poreznih obveznika.

### **(2) Kome sudije trebaju odgovarati?**

25. Sudije pojedinačno i sudska vlast u cjelini odgovorni su na dva nivoa. Prvo, oni su odgovorni (u gore navedenom smislu) prema stranama u sporu koje traže pravdu u okviru određenog sudskog postupka. Drugo, oni su odgovorni (u istom smislu) prema drugim državnim vlastima i, preko njih, prema društvu u cjelini.

### **(3) Na koji način se to provodi?**

#### **(a) Različiti elementi odgovornosti**

26. Postoje različiti oblici odgovornosti. Prvo, kao što je gore objašnjeno, sudije se pozivaju na odgovornost za svoje odluke putem žalbenog postupka („pravosudna odgovornost”). Drugo, sudije moraju raditi na transparentan način. Održavajući javne pretrese i donoseći obrazložene presude koje su

---

<sup>62</sup> Vidjeti Mišljenje br. 7 CCJE-a (2005.), paragraf 7.

<sup>63</sup> U svom članku „*Reconciling independence and accountability in judicial systems*”, 3 Utrecht Law Review (2007.), str. 26, 31 – 32, Contini i Mohr nazvali su to „pravna i pravosudna odgovornost”.

<sup>64</sup> U svom članku „*Reconciling independence and accountability in judicial systems*”, 3 Utrecht Law Review (2007.), str. 26, 33 – 34, Contini i Mohr nazvali su to „upravljačka odgovornost”.

dostupne javnosti (osim u izuzetnim okolnostima), sudije će objasniti svoje postupke i svoje odluke stranama u sporu koje traže pravdu. Na taj način sudije takođe odgovaraju za svoje postupke ostalim državnim vlastima i društvu u cjelini. Ovaj oblik odgovornosti može se opisati kao „odgovornost objašnjavanja”. Treće, ako je sudije preduzeo neprimjerene radnje, on/ona mora biti pozvan na odgovornost na rigorozniji način, npr. primjenom disciplinskih postupaka i, po potrebi, krivičnog zakona. To možemo nazvati „krivičnom odgovornošću”.

(b) Odgovornost obrazlaganja odluka

(i) Javni pretresi i presude

27. Osnovna pravila rada sudstva, kao što je zahtjev za održavanjem javnih pretresa i donošenja razumnih presuda koje su dostupne javnosti, zasnivaju se na načelu prema kojem sudije moraju odgovarati za svoja ponašanja i odluke. U javnim pretresima sudije će saslušati iskaze strana u sporu i svjedoka kao i izlaganja advokata. Sudije će (najčešće) objasniti zakon pred javnosti. Javnost može prisustvovati javnim saslušanjima na sudu kako bi se bolje upoznala sa zakonima i ponašanjem sudije (ili sudija) prema stranama u sporu<sup>65</sup>. Ovaj postupak otvoren javnosti osigurava pravično suđenje u skladu s članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Štoviše, sudjelovanjem na pretresima (ili, u nekim državama, praćenjem pretresa na televizijskom programu<sup>66</sup> ili putem interneta) te pregledavanjem izvještaja o pretresima, javnost ima mogućnost boljeg razumijevanja sudskog postupka. Na taj se način sudije i sudska vlast uopšte takođe pozivaju na odgovornost. Iako su formalna procesna pravila važna za povjerenje javnosti u sudska vlast, konkretna iskustva građana koji su posmatrali sudska vlast na djelu te dostupnost tačnih informacija objavljenih u medijima u pogledu vođenja pojedinačnih postupaka, predstavljaju odlučujući faktor<sup>67</sup>.

28. Sudije moraju navesti razloge za svoje odluke, koje bi takođe trebale biti javno dostupne, osim u izuzetnim okolnostima. Na taj način sudije snose odgovornost za svoje odluke i omogućavaju stranama u sporu i društvu u cjelini da shvate i propituju njihovo rasuđivanje. Stoga, kao što je CCJE prethodno naveo, odluke moraju biti lako razumljive<sup>68</sup>. U slučaju da se gubitnička strana

<sup>65</sup> Za odnose između sudova i sudionika u sudskim postupcima pogledajte Mišljenje br. 7 CCJE-a (2005.), paragraf 24. – 26. Izuzeci su mogući u slučajevima kada to zahtijevaju interesi strana u sporu u pogledu njihove privatnosti.

<sup>66</sup> Za ovo osjetljivo pitanje prisutnosti kamera u sudskim postupcima vidjeti: Mišljenje br. 7 CCJE-a (2005.), paragrafi 44 – 50.

<sup>67</sup> Vidjeti Mišljenje br. 7 CCJE-a (2005.), paragraf 9, 24.– 26.; vidjeti takođe Bühlmann i Kunz, „Confidence in the Judiciary: Comparing the Independence and Legitimacy of Judicial Systems”, *West European Politics* 34, br. 2 (2011.) 317, 332.

<sup>68</sup> Za kvalitetu sudskih odluka vidjeti Mišljenje br. 11 CCJE-a (2008.); Mišljenje br. 7 (2005.), paragraf 56.



ne slaže s odlukom, ona može podnijeti žalbu. Postojanje (pa čak i prijetnja) mogućnosti žalbe trebalo bi osigurati donošenje sudskih odluka visoke kvalitete u razumnom roku. To je u interesu strana u sporu, ali i društva u cjelini. U predmetu u kojem odluka nije donesena u razumnom roku<sup>69</sup> mogu se zatražiti posebni pravni lijekovi, po mogućnosti na lokalnim sudovima ili, ako takvi lijekovi nisu dostupni, na Evropskom sudu za ljudska prava. Nakon što sudija ispuni svoju dužnost i donese odluku, javni interes zahtijeva da se ona brzo i efikasno izvrši<sup>70</sup>. U tom pogledu, sudska vlast često se oslanja na izvršnu vlast da provede njezine odluke.

(ii) Drugi mehanizmi odgovornosti obrazlaganja

29. Postoji nekoliko drugih načina da se sudska vlast poziva na odgovornost za svoj rad i, po potrebi, za upravljanje pravosudnim sistemom. Druge vlasti nikada ne smiju zloupotrijebiti te načine kako bi se umiješale u rad sudske vlasti. Jedan očigledan način izvan je okvira sudske vlasti: primjerice, godišnji izvještaji koji su dostupni javnosti. Ostale vanjske metode kojima se sudska vlast može pozivati na odgovornost su kako slijedi: revizije koje provode javni revizorski odbor, inspektorati<sup>71</sup>, ali i istrage. Na lokalnom ili nacionalnom nivou, mnoge države članice uspostavile su instituciju „ombudsmana”, državnih odvjetnika ili odvjetnika građana ili miritelja te glavnih inspektora, koje imenuje izvršna vlast ili parlament, često uz značajan stepen samostalnosti. Njihova misija često se odnosi na pozivanje sudske vlasti na odgovornost. (Pitanje kako postići pravilnu ravnotežu između neophodnog izvještavanja i vanjskog uplitanja raspravljat će se u poglavlju VI. u nastavku).

30. Drugi načini su interni: pojedinačno ocjenjivanje sudija. U većini država članica sudije podliježu nekom obliku pojedinačnog ocjenjivanja u određenom trenutku svoje karijere nakon imenovanja. Ocjenjivanje može biti korisno sredstvo za pozivanje sudija na odgovornost. U skladu sa pojašnjenjem CCJE-a, pojedinačno ocjenjivanje rada sudija može pomoći u dobijanju informacija o sposobnostima pojedinih sudija te o jakim stranama i slabostima pravosudnoga sistema. Ocjenjivanje može pomoći u utvrđivanju najboljih kandidata za unapređenje, čime se održava ili čak poboljšava kvaliteta pravosudnog sistema<sup>72</sup>. Ocjenjivanje se ne smije zloupotrijebiti, npr. za stvaranje političkog pritiska na određenog sudiju ili dovođenje pojedinačnih presuda u pitanje.

<sup>69</sup> Vidjeti Mišljenje br. 6 CCJE-a (2004.).

<sup>70</sup> Vidjeti Mišljenje br. 13 CCJE-a (2010.). Izvještaj glavnog sekretara Vijeća Evrope (2015.), str. 14, 17, 27.

<sup>71</sup> Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), paragraf 27, 69, zaključak 10.

<sup>72</sup> Vidjeti Mišljenje br. 17 CCJE-a (2014.).

### (iii) Dijalog s ostalim državnim vlastima

31. Svaki od triju državnih vlasti ovisi o ostalim dvjema kako bi mogla efikasno funkcionisati. Dijalog između svih strana neophodan je za poboljšanje efikasnosti pojedine vlasti i saradnju s drugim dvjema vlastima. Pod uslovom da se takav dijalog odvija u atmosferi uzajamnog poštovanja i da se posebna pažnja posveti očuvanju nezavisnosti i nepristrasnosti svih sudija koji učestvuju<sup>73</sup>, te će rasprave biti korisne za sve tri državne vlasti<sup>74</sup>. CCJE je naglasio važnost toga da sudije sudjeluju u raspravama u pogledu nacionalne pravosudne politike. Osim toga, članove sudske vlasti treba konsultovati i trebaju igrati aktivnu ulogu u izradi svih zakona vezanih za njihov status i za funkcionisanje pravosudnog sistema<sup>75</sup>. Stručnost sudija također je vrlo dragocjena kad se radi o pitanjima koja se ne tiču pravosudne politike. Naprimjer, svjedočeći pred parlamentarnim odborima, predstavnici sudske vlasti (npr. najviše tijelo sudske vlasti ili Visoko sudsko vijeće) mogu izraziti zabrinutosti u pogledu zakonodavnih projekata i prenijeti stav sudske vlasti o različitim praktičnim pitanjima. Neke države članice izvjestile su o pozitivnim iskustvima u takvim dijalozima<sup>76</sup>. U nekim državama članicama sudska vlast ulazi u dijalog s izvršnom vlasti kada sudije uzmu privremeni dopust od rada u sudskoj vlasti kako bi radili u građanskom ili krivičnom odjelu ministarstva pravde<sup>77</sup>. U drugim državama članicama, međutim, to se smatra kršenjem načela sudske nezavisnosti<sup>78</sup>.

### (iv) Dijalog s javnošću

32. Kao što je CCJE prethodno napomenuo, dijalog s javnošću, direktno ili putem medija, od presudne je važnosti kako bi se građani bolje upoznali s pravom i kako bi se povećalo njihovo povjerenje u sudsku vlast<sup>79</sup>. U nekim državama članicama, imenovanje sudija porotnika smatra se stvaranjem korisne veze između sudske vlasti i javnosti. CCJE preporučuje u svom Mišljenju br. 7 (2005.) o „pravosuđu i društvu” da sudska vlast i pojedinačni sudovi uspostave izravan dijalog s medijima i javnosti<sup>80</sup>. Naprimjer, sudovi bi trebali preuzeti

<sup>73</sup> Vidjeti ESLJP: Baka protiv Mađarske od 27. 5. 2015. – 20261/12 – paragraf 99. – 102.

<sup>74</sup> U svom članku „*Reconciling independence and accountability in judicial systems*”, 3 Utrecht Law Review (2007.), str. 26, 41 – 42, Contini i Mohr nazvali su to „upravljačka odgovornost”.

<sup>75</sup> Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), paragraf 34., Belgija i Crna Gora izvjestile su o razmjenama ove vrste.

<sup>76</sup> Za odnose između sudija i parlamenta u Ujedinjenom Kraljevstvu vidjeti: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson i Patrick O’Brien: „*The Politics of Judicial Independence in the UK’s Changing Constitution*”, Cambridge University Press, 2015., str. 92 – 125.

<sup>77</sup> Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2203.), paragraf 36.

<sup>78</sup> Vidjeti Odluku Ustavnog suda Litvanije od 21. decembra. 1999. godine, IV.9.

<sup>79</sup> Vidjeti Mišljenje br. 7 CCJE-a (2005.).

<sup>80</sup> Vidjeti Mišljenje br. 7 CCJE-a (2005.), C.

edukativnu ulogu organiziranjem posjeta za učenike i studente, pružanjem informacija te aktivnim objašnjavanjem sudskih odluka javnosti i medijima kako bi se poboljšalo njihovo razumijevanje sistema i izbjegli nesporazumi<sup>81</sup>. Iako uspostavljanje odnosa s medijima predstavlja određeni rizik, sudovi mogu bliskim kontaktima i dinamičnim objašnjenjima spriječiti stvaranje krive slike o pravosudnom sistemu u javnosti. Sudska vlast može na taj način odgovarati društvu i osigurati da javnost dobije tačnu sliku o pravosudnom sistemu koja odražava napore koje sudije ulažu. Na taj način sudije takođe mogu pokazati javnosti da postoje ograničenja u opsegu djelovanja pravosudnog sistema<sup>82</sup>.

(c) „Krivična odgovornost”

33. Kao što je CCJE prethodno istakao, svi postupci sudstva moraju biti u skladu s važećim načelima profesionalnog ponašanja, utvrđenim disciplinskim propisima i, u okviru uslova kojima se čuva nezavisnost i nepristrasnost sudske vlasti, krivičnim pravom. Načela profesionalnog ponašanja trebaju biti odvojena od njihove primjene putem disciplinskih sistema<sup>83</sup>. Uzevši u obzir važnost etike i integriteta za povjerenje javnosti u sudsku vlast, sudije imaju obavezu časnog ponašanja u okviru svog posla, ali i u privatnom životu<sup>84</sup>, te će biti odgovorni za svoje ponašanje koje nije u skladu s prihvaćenim normama. Ponekad se može dogoditi da ponašanje pojedinih sudija previše odstupa od normi pa nije dovoljno dati samo objašnjenje za to. Posljedica toga što društvo daje znatne ovlasti i povjerenje sudijama jest da mora postojati neki način pozivanja sudija na odgovornost, pa čak i uklanjanja s njihovih položaja u slučaju nedoličnog ponašanja koje je toliko ozbiljno da bi se opravdalo preduzimanje takve mjere<sup>85</sup>. To je posebno tako u slučajevima sudske korupcije<sup>86</sup> kojom se bitno narušava povjerenje javnosti u nepristrasnost i nezavisnost sudske vlasti. U ostalim slučajevima nedoličnog ponašanja, primijenit će se krivična<sup>87</sup>, građanskopravna<sup>88</sup> ili disciplinska odgovornost<sup>89</sup>, zavisno o prirodi nedoličnog ponašanja.

<sup>81</sup> Vidjeti Mišljenje br. 7 CCJE-a (2005.), paragraf 7. – 23.

<sup>82</sup> Vidjeti Mišljenje br. 7 CCJE-a (2005.), paragraf 27.

<sup>83</sup> Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), paragraf 49., zaključak iii.

<sup>84</sup> Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), paragraf 50.

<sup>85</sup> Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), paragraf 51. zaključak ii.

<sup>86</sup> Vidjeti Izvještaj glavnog sekretara Vijeća Evrope (2015.), str. 24 – 25; vidjeti takođe rad Grupe država članica Vijeća Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO) u okviru četvrtog kruga ocjenjivanja [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

<sup>87</sup> Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), paragraf 52. – 54.

<sup>88</sup> Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), paragraf 55. – 57.

<sup>89</sup> Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), paragraf 58. – 74.; vidjeti takođe Kijevske Preporuke, paragraf 25. – 26.

## VI. KAKO USLOVI „ZAKONITOSTI” I „ODGOVORNOSTI” UTIČU NA ODNOS IZMEĐU SUDSKE VLASTI I OSTALIH DVIJU DRŽAVNIH VLASTI?

34. Zakonitost i odgovornost vrlo su usko povezane. Sudska vlast trebala bi nastojati zadržati i pokazati svoju zakonitost tako da bude odgovorna javnosti. Glavni način da se to postigne jest obavljanjem rada na najvišem mogućem nivou kvalitete i objašnjavanjem svojih postupaka i ponašanja drugim državnim vlastima i, njihovim posredstvom ili direktno, društvu u cjelini. Kao što je gore navedeno, nijedna državna vlast ne može funkcionisati potpuno odvojeno od ostalih dviju. Sve vlasti funkcionišu u odnosu međuzavisnosti. Stoga se preporučuju razmjena informacija i dijalog između sudske i ostalih državnih vlasti. Međutim, iako se svi gore opisani mehanizmi mogu pokazati dragocjenima u garantovanju toga da sudska vlast bude odgovorna, postoji takođe rizik od njihove zloupotrebe.

35. Puno priznavanje osnovnih garanta nezavisnosti sudske vlasti, kao što su sigurnost mandata, zabrana promjene funkcije ili mjesta bez pristanka sudije, imenovanje i napredovanje bez prisutnosti političkog uticaja, dovoljna naknada za rad te sigurnost života i imovine<sup>90</sup>, predstavlja preduslov za svaku konstruktivnu raspravu između triju državnih vlasti. Ako se poštuju takve osnovne garancije, nezavisnost sudske vlasti neće trpiti nego će, naprotiv, imati koristi od veće zakonitosti stečene zahvaljujući kombinaciji zadovoljavajućeg izvršavanja ustavne funkcije sudske vlasti i učestvovanja sudija u razmjenama informacija. Kontinuitet nezavisnosti i zakonitosti sudske vlasti ne događa se automatski: obje stavke moraju se neprestano nanovo potvrđivati<sup>91</sup>. Najbolji način očuvanja zakonitosti sudske vlasti i njezine nezavisnosti jest izvrsnost u obavljanju funkcije. Kako bi se postigao taj cilj i zadobilo poštovanje javnosti, nezavisna i odgovorna sudska vlast treba biti otvorena za opravdanu kritiku, učiti iz svojih pogrešaka i na taj način neprestano poboljšavati svoj rad. Dakle, nezavisnost i odgovornost nisu međusobno proturječne, naprotiv, one jedna drugu obogaćuju. Međutim, važno je naglasiti da sudija nije odgovoran za politike prethodne vlade ili režima. Sudije ne smiju biti podvrgnute kritici ili disciplinskom postupku samo zato što su primijenili zakon koji je usvojila prethodna vlast, osim ako su pogrešno primijenili zakon u zloj vjeri.

36. Posebno je teško pronaći ravnotežu između potrebe za zaštitom sudskih procesa od iskrivljenih činjenica i pritiska političke prirode te potrebe za otvorenom raspravom o pitanjima od javnog interesa koja se odnose na provođenje pravde. S jedne strane, kako ističe CCJE, sudije moraju prihvatiti da

<sup>90</sup> Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.); Preporuku CM/Rec(2010)12, Poglavlje II., V., VI.; vidjeti takođe dokument Magna Carta sudija (2010.), paragraf 2. – 13.

<sup>91</sup> Vidjeti Izvještaj ENCJ-a za 2013. – 2014., str. 4, 9.

su javne osobe i ne smiju biti pretjerano osjetljive<sup>92</sup>. Dakle, kada sudije sarađuju s drugim državnim vlastima i društvom u cjelini, oni moraju sami preuzeti odgovornost za zaštitu svoje nezavisnosti<sup>93</sup> i nepristrasnosti. S druge strane, u svim svojim odnosima sa sudskom vlasti, ostale državne vlasti moraju poštovati načela nezavisnosti i nepristrasnosti sudske vlasti. Dijalog između sudske i ostalih državnih vlasti, kao i sa širom javnosti može se ponekad zloupotrijebiti za podriivanje nezavisnosti sudske vlasti. Na primjer, nije prihvatljivo da ostale državne vlasti kritikuju odluke sudske vlasti na način kojim se narušava autoritet sudske vlasti i potiče neposlušnost, pa čak i nasilje prema sudijama<sup>94</sup>. Takođe je neprihvatljivo da jedna od ostalih državnih vlasti otpusti s položaja u sudstvu člana sudske vlasti zbog izražavanja važećeg kritičkog komentara, u okviru obavljanja svojih dužnosti, koji se odnosi na jednu od tih ostalih vlasti (ili na njezinoga člana)<sup>95</sup>. Ključno je da se dijalog između triju državnih vlasti te između sudske vlasti i javnosti, kao i sve inspekcije i istrage koje su preduzimaju, provode u atmosferi uzajamnog poštovanja. Ti postupci ne smiju se ni u kojem slučaju upotrebljavati za uticanje na određenu sudsku odluku ili za poticanje na nepoštovanje ili neposluh u pogledu sudskih odluka.

37. Uzevši u obzir građanskopravnu, krivičnu i disciplinsku odgovornost (ono što se gore naziva „krivična odgovornost”), CCJE ističe da osnovni pravni lijek za pravosudne pogreške, koje ne uključuju zlu vjeru, mora biti žalbeni postupak. Osim toga, kako bi se zaštitila nezavisnost sudske vlasti od nepotrebnog pritiska, velika pažnja mora se posvetiti definisanju položaja sudija u pogledu krivične, građanskopravne i disciplinske odgovornosti<sup>96</sup>. Zadaci tumačenja zakona, razmatranja dokaza i ocjenjivanja činjenica koje provode sudije kako bi donijeli presude u sporovima ne bi trebali dovesti do građanskopravne ili disciplinske odgovornosti sudije, osim u slučajevima zle namjere, namjerne povrede ili, prema potrebi, grube nepažnje<sup>97</sup>. Nadalje, u slučaju da država mora platiti odštetu strani u sporu zbog propusta u provođenju pravde, samo država, a ne

<sup>92</sup> Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), paragraf 63.

<sup>93</sup> U Izvještaju ENCJ-a opisuje se percepcija sudija o vlastitoj nezavisnosti kao aspekta „subjektivne nezavisnosti”, Izvještaj ENCJ-a za 2013. – 2014., str. 13, 3.3.2.

<sup>94</sup> Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, paragraf 18.

<sup>95</sup> Vidjeti ESLJP: Baka protiv Mađarske od 27. 5. 2015 - 20261/12.

<sup>96</sup> Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, Poglavlje VII.; Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), paragraf 51.; za primjer takve zloupotrebe vidjeti: Volkov protiv Ukrajine, ESLJP od 9. 1. 2013. – 21722/11 – posebno paragraf 199.

<sup>97</sup> Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), paragraf 75., 76.; vidjeti takođe Preporuku CM/Rec(2010)12, paragraf 66. – 71. Odgovornost države drugo je pitanje s kojim se ovo Mišljenje neće baviti. U sljedećim odlukama Sud Evropske unije odlučio je da je odgovornost na državi za štetu uzrokovanu sudskim odlukama. Sud Evropske unije nije spomenuo odgovornost sudija koji su donijeli odluke koje su uzrokovale štetu u sljedećim presudama: CJEU (30. septembar 2003., C224/01, Köbler protiv Austrije; Veliko vijeće, 13. jun 2006., C-173/03, Traghetti del Mediterraneo s.p.a. in liquidazione protiv Repubblica Italiana; 24. novembar 2011., C-379/10, Komisija protiv Talijanske Republike; 9. septembar 2015., C160/14, João Filipe Ferreira da Silva e Brito protiv Estado Português).

i strana u sporu, treba imati ovlast za uspostavljanje, kroz sudski postupak, građanskopravne odgovornosti sudije<sup>98</sup>.

38. Poznato je da postoje znatne razlike u ustavnim strukturama država članica, iz čega proizilazi da postoje značajne razlike u iskustvima pojedinih država u pogledu načina interakcije između triju vlasti. Međutim, svaka zemlja može učiti iz iskustava drugih. Međunarodna razmjena informacija omogućava ne samo dijeljenje najbolje prakse, već prvenstveno pomaže u razumijevanju zajedničkih problema i načela. Zato bi se iskustva i prakse svih država članica trebali dijeliti posredstvom međunarodnih i evropskih institucija, uključujući naročito tijela Vijeća Evrope.

## VII. POTREBA ZA OGRANIČENJEM U ODNOSIMA IZMEĐU TRIJU VLASTI

39. Kao što je već objašnjeno, tri vlasti djeluju u odnosu međuzavisnosti. U tom smislu nikada ne može doći do potpune „podjele vlasti”. Međutim, kako bi se postigla odgovarajuća ravnoteža među trima državnim vlastima, svaka se vlast mora na odgovarajući način ograničiti u svojim odnosima s ostalim vlastima.

### A. „Suzdržanost sudske vlasti”

40. Sudska vlast, kao jedna od triju državnih vlasti, odgovorna je društvu kojem služi. U skladu s tim, osnovna briga sudske vlasti, kao i ostalih državnih vlasti, uvijek mora biti očuvanje najboljeg interesa javnosti. Time se od sudske vlasti zahtijeva prepoznavanje društvenih i ekonomskih uslova u kojima ostale dvije državne vlasti moraju djelovati. Nadalje, sudska vlast mora biti svjesna da postoje ograničenja u pogledu njezinih intervencija koje se odnose na političke odluke koje moraju donijeti zakonodavna i izvršna vlast. Stoga svi sudovi u okviru sudske vlasti moraju paziti da ne izađu izvan zakonitog područja za izvršavanje sudske vlasti. CCJE priznaje da zakonodavna i izvršna vlast imaju legitimne razloge za zabrinutost da bi sudska vlast mogla izaći iz granica svoje uloge.

41. U svojim odnosima s ostalim dvjema državnim vlastima, sudska vlast mora nastojati izbjeći viđenje drugih da ona štiti samo svoje vlastite interese i tako prenaglašava svoje posebne razloge za zabrinutost. Umjesto toga, sudska vlast mora preuzeti odgovornost za društvo kojem služi. Sudska vlast mora pokazati razumijevanje i odgovornost prema potrebama javnosti i zahtjevima državne blagajne. Sudska vlast može dati svoj uvid u mogući efekat predloženih odluka zakonodavne ili izvršne vlasti o sposobnosti sudske vlasti da ispuni svoju ustavnu ulogu. Sudske vlasti takođe moraju paziti da se ne protive svim

<sup>98</sup> Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, paragraf 66. i 67. Vidjeti dokument CCJE-a Magna Carta sudija (2010.), paragraf 22.



predloženim promjenama u pravosudnom sistemu prozivajući ih napadom na nezavisnost sudstva. Međutim, ako su nezavisnost sudstva ili sposobnost sudske vlasti da ostvari svoju ustavnu ulogu ugrožene ili napadnute, sudska vlast mora braniti svoj stav bez ikakvoga straha. Primjeri odluka koje bi se mogle svrstati u te kategorije jesu masovna smanjenja pravne pomoći ili zatvaranje sudova zbog ekonomskih ili političkih razloga.

42. Ako je potrebno kritikovati neku drugu državnu vlast ili određenog njezinog člana u toku donošenja presude u sporu ili kada je to potrebno u interesu javnosti, onda se to mora i napraviti. To znači, na primjer, da sudovi mogu kritikovati zakonodavstvo ili neuspjeh zakonodavne vlasti da uvede zakonodavstvo koje bi sud smatrao odgovarajućim. Međutim, kao i kod ostalih državnih vlasti u odnosu na sudsku vlast, ona mora upućivati kritike u atmosferi uzajamnog poštovanja. Sudije, kao i svi drugi građani, imaju pravo učestvovati u javnoj raspravi pod uslovom da je ona u skladu s održavanjem njihove nezavisnosti ili nepristrasnosti. Sudstvo nikada ne smije poticati neposluh i nepoštovanje prema izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. U svojim profesionalnim i privatnim odnosima s predstavnicima ostalih vlasti sudije moraju izbjegavati bilo kakav sukob interesa i svako ponašanje koje bi moglo stvoriti dojam da su nezavisnost i nepristrasnost sudstva te dostojanstvo sudske vlasti generalno upitni. Dokle god se kritike upućuju u atmosferi uzajamnog poštovanja, to može biti korisno za društvo u cjelini. Međutim, uvijek se može dodatno naglasiti da nije prihvatljivo da se na razumne kritičke komentare koje sudska vlast upućuje ostalim državnim vlastima odgovara otpuštanjem s položaja u sudstvu ili nekim drugim načinom osvete<sup>99</sup>. CCJE također naglašava da nedopušteno ponašanje predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti te političara može biti u obliku popustljivosti i, u nekim slučajevima, podrške agresivnim ili čak radikalnim, nasilnim i nezakonitim radnjama protiv sudske vlasti<sup>100</sup>. Direktna ili indirektna podrška takvim radnjama protiv sudske vlasti potpuno je neprihvatljiva. Ne samo da su takve radnje izravan napad na nezavisnost sudstva, nego se njima i guše zakonite javne rasprave sudija.

## **B. Suzdržanost ostalih vlasti**

43. Suzdržanosti sudske vlasti mora odgovarati jednak stepen odgovornosti i suzdržanosti kod ostalih državnih vlasti. Osim toga, ostale državne vlasti moraju priznati zakonitu ustavnu funkciju koju sudska vlast izvršava i osigurati da joj se dodjeljuje dovoljno sredstava kako bi izvršavala svoje funkcije. Funkcija donošenja presuda u svim pravnim sporovima te tumačenja i primjene zakona neophodna je za dobrobit moderne demokratske države s vladavinom prava baš kao i funkcije zakonodavne i izvršne državne vlasti. U državi kojom vlada

---

<sup>99</sup> Vidjeti ESLJP: Baka protiv Mađarske od 27. 5. 2015. - 20261/12.

<sup>100</sup> Vidjeti Otvoreno pismo Vrhovnog suda Ukrajine, str. 2.

načelo podjele vlasti miješanje radnji jednoga ogranka države i drugih ogrankama mora se održavati u granicama zakona i međunarodno prihvaćenih normi. CCJE smatra da, ako dođe do neopravdanog uplitanja, državne vlasti trebaju predano saradivati kako bi vratile ravnotežu, a na taj način i povjerenje društva u neometano funkcioniranje javnih institucija. U svim slučajevima sukoba sa zakonodavnom ili izvršnom vlasti koji uključuju pojedinačne sudije te bi sudije trebale biti u mogućnosti da traže pomoć od sudskog vijeća ili nekog drugog nezavisnoga tijela, ili imati na raspolaganju neko drugo efikasno pravno sredstvo<sup>101</sup>.

### **(1) Preispitivanje imenovanja već odabranih sudija**

44. Odluke kojima se uklanjaju osnovne mjere zaštite nezavisnosti sudstva neprihvatljive su čak i kada su prikrivene<sup>102</sup>. Na primjer, nova parlamentarna većina i vlada ne smiju dovoditi u pitanje imenovanje ili mandat sudija koji su već imenovani na odgovarajući način. Mandat pojedinih sudija može se dovesti u pitanje samo ako se u skladu s odgovarajućim sudskim postupcima jasno ustanovi da pojedini sudija krši disciplinske propise ili krivično pravo.

### **(2) Zakonodavstvo: promjene u pravosudnom sistemu**

45. Pitanje kada i koliko često treba mijenjati zakonodavstvo spada u nadležnost zakonodavne vlasti. Međutim, previše promjena u kratkom vremenskom razdoblju treba izbjegavati ako je moguće, barem u provođenju pravde<sup>103</sup>. Ako dođe do promjena u pravosudnom sistemu, potrebno je voditi računa da se osigura da ih prate odgovarajuće finansijske, tehničke i procesne odredbe te da bude dovoljno ljudskih potencijala<sup>104</sup>. U suprotnom postoji opasnost od nestabilnosti u ispravnom provođenju pravde te bi javnost mogla (pogrešno) zaključiti da su propusti u upravljanju novim sistemom krivica sudske vlasti. To može dovesti do nepotrebnog nepovjerenja i sukoba.

### **(3) Zakonodavna vlast: parlamentarni istražni komiteti**

46. Postoji opasnost od preklapanja pravilne uloge sudija i uloge parlamentarnog istražnog komiteta. CCJE priznaje da nacionalna ili lokalna parlamentarna tijela mogu, u skladu sa zakonodavstvom mnogih država članica, osnovati komitete za istraživanje društvenih pojava, navodnih kršenja zakona ili loše primjene zakona. Ovlasti tih komiteta često su slične ovlastima pravosudnih tijela, kao što su pravo na pozivanje svjedoka, naređivanje objavljivanja ili oduzimanja

<sup>101</sup> Vidjeti Preporuku(2010)12, čl. 8.

<sup>102</sup> Vidjeti izvještaj CCJE-a o stanju sudske vlasti i sudija u državama članicama Vijeća Evrope (2013.), paragraf 13. – 18.

<sup>103</sup> Vidjeti Izvještaj glavnog sekretara Vijeća Evrope (2015.), str. 17.

<sup>104</sup> Vidjeti Mišljenje br. 11 CCJE-a (2008.).

dokumentacije s dokazima itd. Prema mišljenju CCJE-a, kako bi se očuvala odgovarajuća podjela vlasti, izvještajima komiteta za istraživanje generalno se ne bi smjelo ometati istrage ili suđenja koja su pravosudna tijela pokrenula ili će uskoro pokrenuti. Ako se u takvim izvještajima moraju komentarisati postojeće sudske odluke u pojedinim predmetima, to je potrebno napraviti s odgovarajućim poštovanjem te se potrebno suzdržati od upućivanja bilo kakve kritike u smislu koji bi doveo do revizije donesenih odluka. Međutim, ako se tokom istrage ispituju mogući nedostaci u provođenju pravde koji su istaknuti u pojedinom predmetu, ti se postupci mogu, s dužnom pažnjom, ispitati. Istraga nikada ne može zamijeniti pravi sudski postupak.

#### **(4) „Ombdusman”, državni tužioci, zagovornici javnosti ili građana ili medijatori te glavni inspektor**

47. „Ombdusman”, državni tužioci ili zagovornici građana ili medijatori te glavni inspektori koje imenuje izvršna vlast ili parlament često djeluju uz značajan stepen samostalnosti. Njihov je zadatak da štite interese javnosti istraživanjem i rješavanjem pritužbi pojedinaca o navodnom kršenju prava. Obično se radi o tome da javna tijela krše određena prava. Zadatak je tih tijela da istraže pritužbe i pokušaju da ih riješe, obično s pomoću preporuka (obavezujućih ili ne) ili posredovanja. Međutim, to može ometati razvoj pojedinačnih predmeta koji su već pokrenuti na sudu ili će se uskoro pokrenuti. Takve intervencije moraju se spriječiti. Stoga CCJE predlaže da se u zakonodavstvu država članica pojasne odnosi između ovlasti „ombdusmana” (ili sličnih agencija) i ovlasti sudova. Dobro rješenje može se naći u pravilu koje su usvojile neke države članice prema kojem bi se trebalo moći obratiti tim agencijama prije obraćanja sudu; ali kad sudski postupci počnu, stranke se mogu obratiti agenciji samo na preporuku sudije zaduženog za predmet.

#### **(5) Upravljanje sudovima i inspekcije**

48. Tokom posljednjih decenija sudska je vlast uvela samoupravu ili proširila njezin opseg u mnogim državama članicama. Modeli koji se upotrebljavaju u pogledu upravljanja pravosudnim sistemom razlikuju se. U nekim zemljama upravljanje pravosudnim sistemom obavlja ministarstvo pravosuđa, u nekim nezavisne agencije, a u nekim sudska vijeća. CCJE je napravio preporuke o tim pitanjima<sup>105</sup>. U nekim je zemljama izvršna vlast preko ministarstava pravosuđa imala značajan uticaj na upravljanje sudovima preko predsjednika sudova i pravosudne inspekcije ili u slučajevima kada upravljanje sudom izravno zavisi o ministarstvu pravosuđa. Prisutnost dužnosnika izvršne vlasti u okviru tijela sudova nadležnih za organizaciju potrebno je izbjegavati. Njihova bi prisutnost mogla dovesti do ometanja sudačke funkcije, čime bi se ugrozila nezavisnost sudstva.

<sup>105</sup> Vidjeti Mišljenje br. 10 CCJE-a (2007.).

49. Problemi u interakciji između izvršne i sudske vlasti mogu se javiti u onim državama u kojima ministar pravosuđa ili ostala ministarstva ili agencije, npr. one koje imaju ovlast za reviziju i/ili finansijski nadzor, imaju moć za naređivanje inspekcija na sudovima. Takve inspekcije mogu imati različite ciljeve. Na primjer, inspekcija se može obavljati radi prikupljanja informacija kako bi se moglo odlučivati o dodjeli finansijskih sredstava ili radi dobivanja informacija u pogledu moguće reorganizacije sudske službe ili radi prikupljanja informacija kako bi se poduzele moguće disciplinske mjere protiv osoblja sudova i/ili sudija. Inspektorate ponekad čine sudije ili bivše sudije, a ponekad se čak osnivaju u Visokim pravosudnim vijećima. CCJE smatra da, iako se uvidom vanjskih istražitelja može pridonijeti uočavanju nedostataka u određenoj ustanovi, kao što je sudska vlast, ključno je da se radnje inspektora nikad ne miješaju u razvoj sudskih istraživanja i suđenja. Pravo ostalih vlasti da budu informirane o pravosudnom sistemu ili da ga istraže trebalo bi se u svim slučajevima izvršavati uzimajući u obzir ograničenja koja nameće nezavisnost sudstva i (gdje je to određeno zakonom) tajnost sudskih istraživanja. Inspekcije se nikad ne bi smjele odnositi na pojedinačne predmete, a ponajmanje na predmete koji čekaju suđenje.

#### **(6) Budžetska autonomija**

50. Posljedice javnih finansijskih teškoća, pogotovo onih koje proizilaze iz ekonomske krize 2008. godine, uzrokovale su ozbiljne probleme u mnogim državama članicama. Pristup sudovima i pravnoj pomoći smanjio se, radno opterećenje sudova poraslo je, a sudstvo je restrukturisano. U svojim odgovorima na upitnik mnoge su države članice navele rasprave o naknadi za rad sudija. Niz godina plate sudija bile su jednake, a posljednjih godina čak su i smanjene.

51. U skladu sa ustavnim odredbama prihvaćeno je da na koncu odluke o finansiranju pravosudnog sistema i naknadi za rad sudija moraju biti u nadležnosti zakonodavne vlasti. No uvijek je potrebno pridržavati se evropskih normi. CCJE je donio preporuke o finansiranju sudske vlasti<sup>106</sup>. Sudska vlast trebala bi objasniti svoje potrebe parlamentu i, po potrebi, ministarstvu pravosuđa. U slučaju ozbiljnog pada ekonomske aktivnosti sudije, kao i svi ostali pripadnici društva, moraju živjeti u skladu s ekonomskim mogućnostima društva kojem služe. Međutim, društvo u cjelini treba hroničan nedostatak finansiranja pravosudnog sistema smatrati neprihvatljivim. Razlog za to leži u tome što takav hroničan nedostatak finansiranja narušava temelje demokratskog društva kojim upravlja vladavina prava.

#### **(7) Kritike pripadnika izvršne i zakonodavne vlasti**

52. Političari i ostale osobe na javnim položajima u državama članicama često u komentarima zahtijevaju da se ovlasti sudstva ograniče ili pokazuju malo

<sup>106</sup> Vidjeti Mišljenje br. 2 CCJE-a (2001.).

razumijevanja za ulogu nezavisnog sudstva. Takvi se komentari upućuju posebno tokom izbornih kampanja kad su odluke o ustavnim pitanjima donesene ili u predmetima koji su u toku. U principu sudska vlast mora prihvatiti da je kritika sastavni dio dijaloga između triju državnih vlasti i društva u cjelini. Međutim, prema mišljenju CCJE-a, postoji jasna granica između slobode izražavanja i zakonite kritike s jedne strane te nepoštivanja i nepriličnog pritiska na sudsku vlast s druge strane. Političari ne bi smjeli upotrebljavati simplicističke ili demagoške argumente za upućivanje kritika sudskoj vlasti tokom političkih kampanja samo kako bi iznijeli neke argumente ili kako bi skrenuli pažnju sa svojih nedostataka. Ni pojedinačne sudije ne bi smjeli biti napadnute lično. Političari nikad ne smiju poticati nepoštivanje sudskih odluka, a kamoli nasilje nad sudijama, kao što je bio slučaj u nekim državama članicama. Izvršna i zakonodavna vlast imaju obavezu pružiti svu potrebnu i odgovarajuću zaštitu kad su funkcije sudova ugrožene napadima ili zastrašivanjima usmjerenima na članove sudske vlasti. Kada političari upućuju neuravnotežene kritične komentare, to se smatra neodgovornim ponašanjem i uzrokuje ozbiljne probleme jer se na taj način povjerenje javnosti u sudsku vlast može nehotice ili namjerno narušiti. U takvim slučajevima sudska vlast mora naglasiti da je takvo ponašanje napad na ustav demokratske države i na zakonitost druge državne vlasti. Takvim se ponašanjem također narušavaju međunarodne norme.

53. Pojedinačni sudovi i sudska vlast kao cjelina moraju raspravljati o načinima na koje se treba nositi s takvim kritikama. Pojedinačne sudije koje su bile napadnute često oklijevaju da se brane (posebno u slučaju suđenja koje je u toku) kako bi sačuvali svoju nezavisnost i pokazali da su i dalje nepristrasni. U nekim zemljama sudska vijeća ili vrhovni sud pomažu sudijama u takvim slučajevima. Takvim se reakcijama može ukloniti pritisak s pojedinačnih sudija. One mogu biti efikasnije ako ih organizuju sudije koje imaju iskustva u komunikaciji s medijima.

54. Pravilo prema kojem se analize i kritike koje jedna državna vlast upućuje drugim vlastima trebaju izraziti u atmosferi uzajamnog poštovanja primjenjuje se jednako na sudsku vlast i na članove zakonodavne i izvršne vlasti. Zapravo je još važnije da sudska vlast bude izuzetno oprezna jer sudije često moraju odlučiti jesu li izvršna ili zakonodavna vlast postupale u skladu sa zakonom. Nadalje, neće se moći ukazati povjerenje odlukama sudske vlasti koja svojim članovima dopušta izražavanje nerazumnih komentara o drugim državnim vlastima bez poštovanja. Takve vrste primjedbi samo će dovesti do „rata riječima” kojim će se narušiti povjerenje javnosti u sudsku vlast. Na koncu bi takav „rat” mogao dovesti do toga da sudska vlast ne može izvršiti svoju ustavnu funkciju presuđivanja u sporovima između građana te građana i države na način koji je nezavisan i nepristran te da je javnost svjesna te činjenice. To bi bilo štetno za društvo i demokratiju koje sudstvo ima obavezu štiti.

## VIII. SAŽETAK KLJUČNIH TAČAKA

1. Sudska vlast jedna je od triju državnih vlasti u demokratiji. One su komplementarne i nijedna od tih vlasti nije „glavna” ili dominantna nad drugima (paragraf 9.).
2. U demokratskoj državi tri državne vlasti funkcionišu kao sistem provjera i ravnoteže zbog kojeg su sve one odgovorne u interesu društva kao cjeline (paragraf 9.).
3. Načelo podjele vlasti samo je po sebi garant nezavisnosti sudske vlasti. Sudska vlast mora biti nezavisna kako bi izvršavala svoju ustavnu ulogu u odnosu na ostale državne vlasti, društvo uopšte i strane u bilo kojem sporu (paragraf 10.).
4. Legitimnost sudske vlasti i sudija proizilazi najprije iz ustava svake države članice, a sve one su demokratije kojima upravlja vladavina prava. Ustavom se osniva sudska vlast te se tako dodjeljuje zakonitost sudskoj vlasti kao cjelini i pojedinačnim sudijama koje ostvaruju svoje ovlasti kao dio sudske vlasti: („ustavna zakonitost”). Ustavna zakonitost pojedinačnih sudija koji imaju sigurnost mandata ne smije se ugroziti zakonodavnim ili izvršnim mjerama nastalima kao posljedica promjena u političkoj vlasti (paragraf 13. – 15. i 44.).
5. Ustavnu zakonitost sudske vlasti ponovo potvrđuje povjerenje javnosti u sudsku vlast i poštivanje iste. Sudstvo mora neprestano zasluživati i zadržavati povjerenje i poštivanje izuzetnim radom najviših standarda: CCJE to naziva „funkcionalnom zakonitošću” (paragraf 16. – 19.).
6. Sudska vlast (kao i ostale dvije državne vlasti) pruža javne usluge. Stoga sudska vlast, kao i ostale vlasti, ima odgovornost prikazivanja ostalim državnim vlastima i društvu u cjelini primjenu svoje ovlasti, autoriteta i nezavisnosti. To se može nazvati „odgovornošću” (paragraf 20. – 22.). Ta se „odgovornost” javlja u nekoliko oblika.
7. Prvi je oblik sistem žalbi. Sistem žalbi u principu je jedini način na koji sudska odluka može biti poništena ili izmijenjena nakon što je donesena te je jedini način na koji se sudije koje djeluju u dobroj vjeri mogu smatrati odgovornim za svoje odluke. CCJE je to nazvao „pravosudnom odgovornošću” (paragraf 23. i 26.).
8. Kao drugo, sudije su odgovorne kroz transparentnost svog rada, javnih pretresa i donošenja obrazloženih presuda, saradivanja s javnošću i drugim državnim vlastima. CCJE je taj oblik odgovornosti nazvao „odgovornošću obrazlaganja” (paragraf 27. – 32.).
9. Treće, ako je sudija obavljao neprimjerene radnje dovoljno ozbiljne prirode, mora biti pozvan na odgovornost na rigorozan način, npr. preko disciplinskih postupaka i, po potrebi, krivičnog prava. CCJE je to nazvao „krivičnom odgovornošću”. U svim slučajevima potrebno je paziti na očuvanje nezavisnosti sudske vlasti (paragraf 33. i 37.).



10. U pogledu odnosa između triju državnih vlasti: prvo, sudije baš kao i svi ostali građani imaju pravo sudjelovati u javnoj raspravi ako je u skladu s održavanjem njihove nezavisnosti i nepristrasnosti (paragraf 42.).
11. Ostale državne vlasti moraju priznati zakonitu ustavnu funkciju koju sudska vlast izvršava i osigurati da joj se dodjeljuje dovoljno sredstava kako bi izvršavala svoje funkcije. Analize i kritike koje jedna državna vlast upućuje drugim vlastima trebaju se upućivati u atmosferi uzajamnog poštovanja (paragraf 42.).
12. Sudska vlast mora biti svjesna da postoje ograničenja u pogledu njezinih intervencija koje se odnose na političke odluke koje moraju donijeti zakonodavna i izvršna vlast. Stoga svi sudovi u okviru sudske vlasti moraju paziti da ne izađu izvan granica zakonitog područja za praktikovanje sudske vlasti (paragraf 40.).
13. Odluke zakonodavne ili izvršne vlasti kojima se uklanjaju osnovne mjere zaštite nezavisnosti sudstva neprihvatljive su čak i kada su prikrivene (paragraf 44.).
14. Ministarstva pravosuđa ne smiju vršiti uticaj na upravljanje sudovima preko predsjednika sudova i pravosudne inspekcije na bilo koji način kojim bi se mogla ugroziti nezavisnost sudske vlasti. Potrebno je izbjegavati prisutnost dužnosnika izvršne vlasti u tijelima suda odgovornima za organizaciju. Njihova bi prisutnost mogla dovesti do ometanja sudijske funkcije, čime bi se ugrozila nezavisnost sudske vlasti (paragraf 48. – 49.).
15. U cilju očuvanja primjerene podjele vlasti, odbori za ispitivanja ili istrage (parlamentarni ili neki drugi), nikada se ne bi smjeli miješati u istrage ili suđenja koja su pravosudna tijela pokrenula ili će ih uskoro pokrenuti. Takve istrage koje nisu pravosudne nikada nisu zamjena za sudski postupak (paragraf 46.).
16. CCJE predlaže da se u zakonodavstvu država članica pojase odnosi između ovlasti „ombdusmana” (ili sličnih agencija) i ovlasti sudova (paragraf 47.).
17. Hronični nedostatak finansiranja sudstva društvo u cjelini trebalo bi smatrati neprihvatljivim ometanjem ustavne uloge sudstva jer se njime narušavaju temelji demokratskog društva kojim upravlja vladavina prava (paragraf 51.).
18. U analizama i kritikama koje jedna državna vlast upućuje ostalim državnim vlastima trebalo bi se odražavati uzajamno poštovanje. Neuravnotežene kritike koje upućuju političari neodgovorne su i mogu uzrokovati ozbiljne probleme. Njima se može ugroziti povjerenje javnosti u sudstvo te bi, u ekstremnim slučajevima, moglo dovesti do napada na ustavnu ravnotežu demokratske države (paragraf 52.).

Pojedinačni sudovi i sudska vlast kao cjelina moraju raspravljati o načinima na koje se treba nositi s takvim kritikama (paragraf 53.).

19. Izvršna i zakonodavna vlast imaju obavezu da pruže svu potrebnu i odgovarajuću zaštitu kad su funkcije sudova ugrožene fizičkim napadima ili zastrašivanjima usmjerenima na članove sudske vlasti (paragraf 52.).
20. Političari nikada ne smiju poticati nepoštivanje sudskih odluka, a kamoli, kako je to bio slučaj u određenim državama, nasilje nad sudijama (paragraf 52.).

## KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA

**Mišljenje  
CCJE  
br. 19 (2016)**

### ULOGA PREDsjedNIKA SUDOVA

#### I. UVOD

1. U skladu s nadležnosti koja mu je povjerena od strane Komiteta ministara Vijeća Evrope, Konsultativno vijeće evropskih sudija (u daljem tekstu: CCJE) odlučilo je pripremiti Mišljenje o ulozi predsjednika sudova, posebno se fokusirajući na područja koja se odnose na nezavisnost, kvalitetu i efikasnost pravosuđa.

2. Svrha ovog Mišljenja je da se istraže pitanja i problemi koji se odnose na ulogu predsjednika sudova, s obzirom na prevladavajuću potrebu da se osigura efikasnije funkcionisanje nezavisnog sudstva i unaprijedi kvaliteta pravosuđa.

3. Mišljenje je pripremljeno na temelju Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP), Magne carte sudija (2010.g.), i prijašnjih Mišljenja CCJE: broj 1 (2001.) o standardima koji se odnose na nezavisnost pravosuđa i nesmjernjivost sudija, broj 2(2001) o finansiranju i upravljanju sudova, broj 10(2007) o Sudskom vijeću u službi društva, broj 12(2009) o odnosima između sudija i tužilaca u demokratskom društvu, broj 16(2013) o odnosima između sudija i advokata, broj 17(2014) o ocjenjivanju sudačkog rada, kvaliteti sudskog sistema i poštivanju sudačke nezavisnosti i broj 18(2015) o položaju sudske vlasti i njezinom odnosu sa drugim državnim vlastima u modernoj demokratiji, kao i drugim relevantnim dokumentima Vijeća Evrope, posebno Evropskoj povelji o zakonima za sudije (1998.) i Preporuci CM/Rec (2010)12 Komiteta ministara o sudijama: nezavisnost,

efikasnost i odgovornosti (u daljem tekstu: Preporuka CM/Rec (2010)12). Ovo Mišljenje takođe uzima u obzir Akcioni plan Vijeća Evrope o jačanju sudske nezavisnosti i nepristrasnosti (CM(2016)36final), Izvještaj Evropske mreže sudskih vijeća (ENCJ) za 2013. – 2014.: Minimum sudskih načela IV – dodjela predmeta, temeljna načela Ujedinjenih naroda o nezavisnosti sudske vlasti (1985.) i Kijevske Preporuke OSCE-a o nezavisnosti sudske vlasti u istočnoj Europi, južnom Kavkazu i središnjoj Aziji (2010.) – sudska uprava, odabir sudija i odgovornost.

4. U ovom Mišljenju uzeti su u obzir odgovori članica CCJE na upitnik o ulozi predsjednika sudova<sup>1</sup> i pripremni izvještaj koji je sastavio g. Marco FABRI (Italija), stručnjak imenovan od Vijeća Evrope, zajedno sa sintezom odgovora na upitnik.

5. Različita pravila, struktura i organizacija u sudskim sistemima država članica utiču na ulogu predsjednika sudova. Na tu ulogu u velikoj mjeri utiče upravljački okvir svakog nacionalnog sudskog sistema kao i pravne, društvene i političke tradicije i prakse koje prevladavaju u svakom od tih sistema.

## II. ULOGA I ZADACI PREDSJEDNIKA SUDOVA

6. Uloga predsjednika sudova je:

- da predstavljaju sud i kolege sudije;
- da osiguraju efikasno funkcionisanje suda i na taj način unaprijede ulogu i službu koju sudovi imaju u društvu;
- da izvršavaju zadatke iz svoje nadležnosti.

U obavljanju svojih zadataka, predsjednici sudova štite nezavisnost i nepristrasnost suda i sudija kao pojedinaca.

### A. Predstavljanje suda i kolega sudija

7. Predsjednici sudova ispunjavaju ključnu ulogu u predstavljanju sudova. Prema informacijama pribavljenim od članica CCJE u odnosu na situaciju u njihovim državama, opseg ove konkretne uloge je u porastu. Kroz ovaj proces, predsjednici sudova doprinose razvoju cijelog sudskog sistema kao i osiguranju održavanja i donošenja visoko kvalitetnog nezavisnog pravosuđa putem pojedinačnih sudova. Generalno, predsjednici sudova mogu imati ulogu u održavanju i razvijanju odnosa sa drugim tijelima i ustanovama, kao na primjer:

- sa sudskim vijećima ili drugim sličnim tijelima gdje postoje;
- sa drugim sudovima;
- sa državnim tužilaštvom<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Na upitnik je odgovorilo 38 država članica CCJE.

<sup>2</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE broj 12(2009), Deklaracija iz Bordeauxa, paragraf 3.

- sa advokatskim komorama<sup>3</sup>;
- s ministarstvom pravde;
- s medijima;
- s javnošću.

Glavni zadatak predsjednika sudova mora biti da u svakom trenutku nastupaju kao čuvari nezavisnosti i nepristrasnosti sudija i suda u cjelini.

8. Predsjednici sudova i sudije su stoga dio sudstva. Step, intenzitet i opseg sudjelovanja predsjednika sudova u radu relevantnih tijela sudske samouprave i autonomije kao što su Sudska vijeća, Kongres sudija, Generalna skupština sudija, profesionalne organizacije sudija, zavisi o nacionalnom pravnom sistemu. Važno je da predsjednici, sa svojim širokim iskustvima, daju svoj doprinos u tim tijelima. Međutim, koncentraciju funkcija i ovlasti u rukama samo ograničenog broja osoba treba izbjegavati

9. Kroz saradnju i interakciju sa drugim sudovima, predsjednici mogu dijeliti iskustva i identifikovati najbolje prakse sudske uprave i pružanja usluga korisnicima suda. Bilo bi poželjno da se takva saradnja proširi na međunarodni nivo i protegne na sva dostupna sredstva komunikacije.

10. Obrazovanje i usavršavanje sudija često organizuje i njime upravlja centralno pravosudno tijelo i kao rezultat toga, predsjednici sudova u tom području često imaju ograničenu ulogu. Predsjednici bi trebali savjetovati centralnu ustanovu koja se bavi usavršavanjem o potrebama za specifičnim oblicima obuke kroz obuke. Trebali bi iskoristiti stručnosti i znanja ustanova za obuku u odnosu na obuku i razvoj. Štaviše, predsjednici imaju važnu ulogu u ohrabrivanju sudija da učestvuju u relevantnim stručnim obukama i da za to stvore uslove. Ovo se takođe treba primijeniti u odnosu na obrazovanje i obuku zaposlenika suda koji nisu sudije.

11. Odnosi predsjednika sudova sa drugim državnim tijelima trebali bi biti zasnovani na temeljnom principu jednakosti i podjele državne vlasti. U nekim državama, izvršna vlasti vrši, kroz ministarstvo pravosuđa, značajan uticaj na upravljanje sudova putem voditelja sudova i sudske inspekcije. CCJE zauzima stav da prisustvo predstavnika izvršne vlasti u organizacijskim tijelima sudova treba izbjegavati. Takvo prisustvo može dovesti do miješanja sa sudskim ovlastima, i na taj način ugroziti sudsku nezavisnost<sup>4</sup>. U svakom slučaju, u takvim situacijama, predsjednici sudova imaju važnu ulogu da spriječe moguće uticaje predstavnika izvršne vlasti u aktivnostima suda.

<sup>3</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE broj 16 (2013), paragraf 10.

<sup>4</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE broj 18(2015) paragraf 48 i 49.

12. U odnosima sa medijima, predsjednici sudova trebaju imati na umu kako društveni interesi zahtijevaju da medijima trebaju biti dostupne potrebne informacije u cilju informisanja javnosti o funkcionisanju sudskog sistema. Međutim, takve informacije trebaju biti pružene uzimajući u obzir presumpciju nevinosti, pravo na pravično suđenje i pravo da poštovanje privatnog i porodičnog života svih lica uključenih u postupak<sup>5</sup>, kao i očuvanju povjerljivosti rasprava.

## B. Odnosi unutar suda: nezavisnost sudija

13. Nekoliko je osnovnih načela koja su esencijalna u odnosima između predsjednika suda i drugih sudija na sudu i rada predsjednika suda u tom kontekstu. Vanjska sudska nezavisnost zahtijeva da pojedinačni sudija bude slobodan od uputa i pritisaka predsjednika suda kada rješava predmete<sup>6</sup>. Predsjednici sudova, djelujući kao zaštitnici sudske nezavisnosti, nepristrasnosti i efikasnosti, sami moraju poštovati vanjsku nezavisnost sudija unutar svojih sudova<sup>7</sup>.

14. Od osnovne je važnosti da predsjednici sudova upravljaju sudovima strogo u skladu sa temeljenim načelima sudske vlasti. Općenito, ovo zahtijeva da oni koji su imenovani kao predsjednici sudova imaju veliko iskustvo u rješavanju predmeta.

15. CCJE smatra vrlo važnim da predsjednici sudova, nakon imenovanja, nastave vršiti sudijsku dužnost. Nastavljanje vršenja osnovne sudijske dužnosti je važno ne samo da omogući predsjednicima kontinuitet sudijske prakse i održavanje odnosa sa drugim sudijama u skladu sa načelom *primus inter pares*, već i da najbolje ispune svoju organizacijsku ulogu kroz direktnu spoznaju o pitanjima koja se pojavljuju u svakodnevnoj praksi. Opterećenje predmetima

<sup>5</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE broj 12(2009) Deklaracija iz Bordeauxa, paragraf 11; vidjeti Mišljenje CCJE broj 7(2005) o pravdi i društvu.

<sup>6</sup> Vidjeti presude Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP): Baka protiv Mađarske, Veliko vijeće broj 20261/12, 23. juni 2016. godine, paragraf 4 saglasnog mišljenja sudije Sicilianosa; Parlov-Tkalčić protiv Hrvatske, broj 24810/06, 22. decembar 2009. godine, paragraf 86; Agrokompleks protiv Ukrajine, broj 23465/03, 6. oktobar 2011. godine, paragraf 137; Moiseyev protiv Rusije, broj 62936/00, 9. oktobar 2008. godine, paragraf 182. „Izostanak dovoljnih garanta koji osiguravaju sudske nezavisnost unutar sudske vlasti, i posebno *vis-a-vis* njihovih nadređenih unutar sudske hijerarhije, Sud može dovesti do zaključka da su podnositeljeve dileme u vezi sa nezavisnosti i nepristrasnosti suda moguće objektivno opravdane“, gore citirani predmet Baka protiv Mađarske, paragraf 4 saglasnog mišljenja sudije Sicilianosa; gore citirani predmet Parlov-Tkalčić protiv Hrvatske, paragraf 86; gore citirani predmet Agrokompleks protiv Ukrajine, paragraf 137; gore citirani predmet Moiseyev protiv Rusije, paragraf 184; i Dakaras protiv Litvanije, broj 42095/98, paragraf 36 i 38, ESLJP 2000-X.

<sup>7</sup> Sudija ESLJP Siciliano je postavio pitanje da li se čl. 6(1) EKLJP može tumačiti na način da se priznaje, paralelno sa pravom lica uključenih u sudski postupak da se njihov predmet iznese pred nepristrasni sud, subjektivno pravo sudija da se njihova vlastita nezavisnost čuva i poštuje od strane države, vidjeti odluku ESLJP: Baka protiv Mađarske, Veliko vijeće broj 20261/12, 23. juni 2016. godine, paragraf 5-6 i 13-15 saglasnog mišljenja sudije Siciliana.



predsjednika sudova može biti smanjeno u skladu sa njihovim zadaćama u vezi sa upravljanjem sudom.

16. Dosljedna i konzistentna sudska praksa je važan dio pravne sigurnosti. Predsjednici sudova imaju ulogu u osiguravanju kvalitete, dosljednosti i konzistentnosti sudskih odluka. Ovaj zadatak može biti ispunjen jedino ako predsjednici sudova promovišu konzistentnost u interpretaciji i citiranju sudske prakse toga suda, viših sudova, Vrhovnog suda i međunarodnih sudova (naprimjer, olakšavajući usavršavanje i obuku uključujući seminare, sastanke, osiguravajući pristup relevantnim bazama podataka, kao i promovišući dijalog i razmjenu informacija između različitih tijela itd.). CCJE naglašava da, tokom ispunjavanja ovih zadataka, predsjednici sudova moraju poštivati načelo sudske nezavisnosti.

17. Takođe, predsjednici sudova bi trebali imali ovlaštenje za nadglednje dužine sudskih postupaka. Ovo je usko povezano sa klauzulom razumne dužine postupaka iz čl. 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i zahtjevima nacionalnog zakonodavstva.

16. Nadgledanje dužine postupaka i radnje koje preduzimaju predsjednici sudova na ubrzanju rješavanja predmeta, moraju biti u ravnoteži sa nepristrasnošću i nezavisnošću sudija i sudske povjerljivosti<sup>8</sup>.

18. Predsjednici sudova trebaju voditi primjerom i kreirati klimu u kojoj se sudije mogu njima obratiti kada trebaju podršku i pomoć u vezi sa obavljanjem svojih dužnosti, uključujući i pitanja etike i deontologije.

19. Sudovi su u osnovi kolegijalna tijela. CCJE potiče uspostavljanje tijela sastavljenih od sudija u sudu koja imaju savjetodavnu ulogu i koja sarađuju sa predsjednikom suda i daju savjete o ključnim pitanjima<sup>9</sup>.

20. Sudije mogu iskusiti određeni „jaz“ između njih i predsjednika. Važno je da se taj „jaz“ premosti. To može biti postignuto ako su predsjednicima sudova bliske sudijske dužnosti i ako su sudije zainteresovane da snose određenu odgovornost za funkcionisanje suda kao cjeline kao i za pitanja upravljanja sudom koja su s tim povezana.

<sup>8</sup> U obavljanju ove dužnosti, predsjednici sudova mogu koristiti alate i instrumente razvijene od Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) kao što su revidirane smjernice Saturn za upravljanje sudskim vremenom (CEPEJ(2014)16), Popis upravljanja vremenom (CEPEJ(2005)12REV) i drugo.

<sup>9</sup> U nekim državama članicama, takva savjetodavna tijela su zakonski propisana. Vidjeti rad GRECO-a u četvrtom krugu procjene koji se bavi sa prevencijom korupcije između zastupnika, sudija i tužilaca: GRECO je objavio preporuke mnogim državama članicama u pravcu uspostavljanja mehanizma koji bi osigurao povjerljivo savjetovanje o etici i pitanjima integriteta za sudije tokom obavljanja njihove dužnosti. [http://www.coe.int/t/dghl/monitorin/greco/evaluations/index\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitorin/greco/evaluations/index_en.asp).

21. Predmeti se moraju dodjeljivati sudijama u skladu sa objektivnim i prethodno utvrđenim kriterijima. Predmeti se ne smiju oduzimati određenom sudiji bez valjanih razloga. Odluka o oduzimanju predmeta morala bi biti donesena na temelju prethodno ustanovljenih kriterija koje prati transparentni postupak<sup>10</sup>. Kada predsjednici sudova imaju ulogu u dodjeljivanju predmeta sudijama, ova načela morala bi se poštovati.

22. Odgovori dostavljeni od članica CCJE pokazuju da predsjednici izvršavaju funkcije prikupljanja podataka i procjene učinaka suda u cjelini. U nekim državama članicama, jedna od funkcija predsjednika suda je da ocijeni učinak pojedinačnih sudija. Zabrinutosti su bile izražene u vezi analize učinka pojedinačnih sudija. U nekim državama članicama ovo je shvaćeno kao stvaranje moguće opasnosti za sudsku nezavisnost. Gdje predsjednici imaju takvu ulogu, moraju postojati primjereni pravni i transparentni garanti u cilju osiguranja nepristrasnosti i objektivnosti takve provjere<sup>11</sup>.

23. Gdje predsjednici sudova imaju ulogu u primanju i odgovaranju na pritužbe strana u vezi sa predmetima koji su u toku na sudu, trebali bi uzeti u obzir načelo nezavisnosti sudija, kao i legitimna očekivanja strana u postupku i društva u cjelini<sup>12</sup>.

### C. Upravljačka uloga<sup>13</sup>

24. CCJE prepoznaje da se upravljačke uloge predsjednika sudova u državama članicama razlikuju<sup>14</sup>. Međutim, postoji opšti trend prema široj upravljačkoj ulozi predsjednika sudova. Ovo je rezultat zahtjeva da se pruži bolja usluga strankama i korisnicima usluga suda i društvu i odražava opšte viđenje da predsjednici koji imaju tu ulogu mogu unaprijediti efikasnost suda. U tom pogledu, CCJE naglašava da su mogući različiti modeli koji se fokusiraju na upravljačke funkcije. Svaki upravljački model mora biti u funkciji boljeg upravljanja sudstvom i ne smije biti cilj sam po sebi. CCJE smatra da bilo koje centralno tijelo odgovorno za upravljanje pravosuđem treba izvršavati one zadatke koji ne mogu biti efikasno izvršeni na nivou sudova.

25. Dok se sudski sistemi mogu razlikovati, upravljačke uloge moraju biti uokvirene i prilagođene posebnom okruženju državnog sudskog tijela poštivajući nezavisnost samog tijela, kao i nezavisnost i nepristrasnost pojedinih

---

<sup>10</sup> Vidjeti Akcioni plan Vijeća Evrope o jačanju sudske nezavisnosti i nepristrasnosti, br. 2.1.

<sup>11</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE broj 17(2014), zaključak 11, vidjeti takođe Mišljenje CCJE broj 10(2007), paragraf 42 i 53.

<sup>12</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE broj 10(2007), paragraf 42 i 64.

<sup>13</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE broj 6(2004), paragraf 52-55.

<sup>14</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE broj 18(2015), paragraf 48.

---

---

sudija. Kao što je to slučaj u odnosima između predsjednika suda i drugih sudija, upravljačka uloga predsjednika se također zasniva na tim temeljnim vrijednostima. Predsjednici se nikad ne bi trebali baviti bilo kakvim radnjama ili aktivnostima koje bi mogle umanjiti sudsku nezavisnost i nepristrasnost<sup>15</sup>.

26. Odgovori članica CCJE ukazuju da u nekim slučajevima, predsjednici sudova imaju izričitu funkciju strategijskog planiranja. CCJE zauzima stav da obaveza predsjednika suda da osigura pravično i nepristrasno suđenje neizbježno zahtijeva da su ti ciljevi definisani i strateški razvijeni s ciljem da daju odgovore na različite izazove i pitanja koja utiču na pravosuđe.

27. Predsjednici sudova su odgovorni za upravljanje sudovima, uključujući upravljanje sudskim osobljem i materijalnim sredstvima i infrastrukturom. Ključno je da imaju potrebne ovlasti i sredstva da efikasno izvrše ovaj zadatak.

28. Uloga koju predsjednici imaju u upravljanju zaposlenicima suda značajno se razlikuje između država članica. Odgovori na upitnik pokazuju da u nekim državama članicama, ovlasti predsjednika suda mogu biti vrlo široke. Oni se bave odabirom i zapošljavanjem, određuju platne razrede, premještaje, disciplinsku odgovornost, ocjenjivanje, pa i otkaze. U drugim državama članicama, ovlasti predsjednika suda su vrlo ograničene i većinu upravljačkih zadataka izvršavaju vanjska tijela ili lica.

29. Odgovori država članica CCJE također pokazuju da predsjednici sudova imaju ulogu u vezi sa održavanjem i sigurnošću infrastrukture suda. Ako sve te ovlasti izvršavaju tijela imenovana, i time odgovorna za provođenje tijelima izvršne vlasti, naprimjer Ministarstvu pravde ili drugom nadležnom tijelu, stav je CCJE da bi predsjednici sudova trebali biti uključeni i trebali bi imati značajan uticaj na to kako se te usluge pružaju.

30. Ove se ovlasti trebaju izvršavati na profesionalan i transparentan način. Postoje jasne prednosti ako je ova odgovornost podijeljena sa „upraviteljem suda“ ili „administrativnim direktorom“ koji može imati različit stepen ovlasti u upravljačkoj strukturi sudskog osoblja. U takvim situacijama, ti službenici trebali bi biti imenovani od predsjednika i njemu odgovorni.

31. Predsjednici sudova trebali bi imati ovlasti da organizuju organizacijske jedinice ili odjele suda, kao i pojedinačna mjesta i pozicije s ciljem da se odgovori na različite potrebe funkcionisanja suda.. Kada predsjednici sudova namjeravaju preduzeti značajne promjene u sudskoj organizaciji, potrebno je da se savjetuju sa sudijama.

---

<sup>15</sup> Vidjeti Akcioni plan Vijeća Evrope o jačanju sudske nezavisnosti i nepristrasnosti, (CM(2016)36final), br. 1.5 (prva dva paragrafa).

32. U nekim državama članicama, predsjednici sudova imaju neke funkcija u dodjeli budžetskih sredstava. Na primjer, analiziraju sredstva potrebna za rješavanje sudskih predmeta unutar razumnog vremena, i tada pregovaraju sa nadležnim tijelom u dodjeli budžetskih sredstava. Ovo je važno pitanje: ono u potpunosti zavisi o upravljačkom okviru sudskog sistema, opsegu njegove autonomije i o podjeli odgovornosti unutar sistema. Kriteriji korišteni u procesu dodjele finansijskih i ljudskih sredstava različitim sudovima je ključni faktor za definisanje uloge predsjednika suda. Ta uloga, ukoliko već nije odlučujuća, trebala bi biti značajna. Ovo je posebno važno imajući u vidu da u nekim državama članicama postoje sistemi gdje je dodjela sredstava strogo centralizovana, a sloboda odlučivanja predsjednika suda je vrlo ograničena.

33. Međutim, predsjednici bi trebali imati ovlast da upravljaju budžetom unutar svojih sudova. Ova ovlast uključuje i odgovornost predsjednika sudova. U cilju izvršavanja ove zadaće, predsjednici bi trebali imati osiguranu pomoć od osposobljenih stručnjaka iz redova zaposlenika suda koji nisu sudije.

### **III. IZBOR/ODABIR, MANDAT, RAZRJEŠENJE**

#### **A. Kvalifikacije potrebne za postavljanje na mjesto predsjednika suda**

34. Minimum kvalifikacija potrebnih za postavljanje na mjesto predsjednika suda je da kandidat ima sve potrebne kvalifikacije i iskustvo potrebno za imenovanje za dužnost sudije na tom sudu.

35. Dodatno, predsjednici sudova bi trebali imati upravljačke sposobnosti i vještine. CCJE je već primijetio da kada je sudijama dana odgovornost upravljanja sudovima, oni bi trebali imati prikladnu obuku i potrebnu podršku za obavljanje tih poslova<sup>16</sup>.

36. Stoga, kvalifikacije za imenovanje kao predsjednika suda trebale bi odražavati funkcije i zadatke koje će oni obavljati. Više upravljačkih funkcija zahtijeva više upravljačkih sposobnosti i vještina.

#### **B. Tijelo koje bira ili imenuje predsjednike sudova**

37. Odgovori na upitnik ukazuju da se način na koji su predsjednici sudova u državama članicama birani, imenovani ili izabrani razlikuje. Na ove postupke utiče postojeći sistem sudske administracije i uloga predsjednika sudova. U nekim sistemima, predsjednici su imenovani između sudija u sudu dok drugi sistemi dopuštaju da se imenovanje ili izbor vrši izvan suda. U potonjem sposobnost kandidata kao i njegovo/njezino sudsko iskustvo se uzimaju u obzir.

<sup>16</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE broj 2(2001), paragraf 13; vidjeti takođe dokument „Obuka za vodstvo“ EJTN-a iz juna 2016.

38. CCJE smatra da postupci za imenovanje predsjednika sudova trebaju slijediti isti put kao i za izbor i imenovanje sudija. Ovo uključuje proces procjene kandidata kao i tijelo koje ima ovlasti da odabere i/ili imenuje sudije u skladu sa standardima ustanovljenim Preporukom CM/Rec(2010)12 i prijašnjih Mišljenja CCJE<sup>17</sup>. U svakom slučaju, sistem odabira i imenovanja predsjednika sudova treba uključivati, kao pravilo, proces odabira putem konkursa, na osnovu otvorenog poziva na podnošenje prijave kandidata koji ispunjavaju prethodno utvrđene uslove predviđene zakonom.

39. CCJE takođe želi naglasiti da, bez obzira na postojeća procesna pravila i koje tijelo je ovlašteno da odluči koji kandidat će preuzeti položaj predsjednika suda, ono što je osnovno jest da najbolji kandidat bude odabran i imenovan kako je navedeno u Preporuci CM/Rec(2010)12<sup>18</sup>. i u Mišljenju CCJE broj 1(2001):“... tijela koja su u državama članicama odgovorna za provođenje ili savjetovanje u pogledu imenovanja i napredovanja trebala bi uvesti, objaviti i provoditi imenovanja na osnovu objektivnih kriterija, kako bi se osiguralo da izbor i karijera sudija budu zasnovani na njihovom vrijednostima, imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i efikasnost“<sup>19</sup>. CCJE je mišljenja da sudije suda o kojem se radi mogu biti uključeni u taj proces. Ovo može imati oblik obavezujućeg ili savjetodavnog glasanja.

40. U nekim državama članicama, predsjednici sudova nisu odabrani i/ili imenovani, već su izabrani od strane svojih kolega - sudija suda. CCJE je mišljenja da u takvom sistemu, objektivni kriteriji kao što su sposobnost i spremnost moraju prevladati.

### **C. Ocjenjivanje rada predsjednika sudova**

41. Uopšte govoreći, vršenje dužnosti predsjednika sudova je podložno ocjenjivanju na isti način kao i rad redovnih sudija, uz poštovanje svih neophodnih osigurača zaštite sudija.<sup>20</sup>

42. Osim toga, s obzirom na specifičnu ulogu predsjednika sudova, procjena se može vršiti tako da se ocijeni cjelokupni učinjeni rad, uključujući upravljačke funkcije, s ciljem da se utvrdi gdje je moguće poboljšati rad i učinke i s ciljem da se iz iskustva nešto nauči. Takva procjena treba biti primjerena zadacima i odgovornostima predsjednika sudova.

43. Samo nekoliko država članica ukazalo je da imaju posebne procjene za predsjednike sudova. Takve procjene pretpostavljaju postojanje objektivnih

<sup>17</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE broj 10(2007), paragraf 51.

<sup>18</sup> Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, Poglavlje VI, paragraf 44 i 45.

<sup>19</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE broj 1(2001) o mjerilima koja se odnose na nezavisnost pravosuđa i nesmjernost sudija, paragraf 25 i 29.

<sup>20</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE broj 17(2014) o ocjenjivanju sudijskog rada.

indikatora. Generalno, ocjenjivanje sudija se zaista može temeljiti na brojnim kvalitativnim i kvantitativnim kriterijima<sup>21</sup>. U svakom slučaju vrlo je malo primjera u zemljama članicama u kojima se procjenjuju i ocjenjuju upravljačke sposobnosti predsjednika sudova. U zemljama članicama u kojima predsjednici sudova sastavljaju plan rada suda, to može biti osnova za ocjenjivanje predsjednika sudova u upravljanju sudovima.

#### D. Mandat

44. Države članice su odabrale različite opcije u pogledu mandata predsjednika sudova, što se može kretati od dvije do sedam godina, sa obnavljanjem mandata jednom ili više puta. U nekim državama, predsjednici suda, jednom kad su odabrani/izabrani, mogu vršiti tu funkciju do njihovog penzionisanja. S druge strane, mandat bi trebao biti dovoljno dug da se stekne dostatno iskustvo i da se dozvoli ostvarenje ideja za pružanje boljih usluga korisnicima suda.

45. Mjere zaštite sudija od i smjenjivanja sudija sa dužnosti na isti se način primjenjuju i za predsjednike sudova. CCJE se slaže da „sigurnost stalnosti i uslova obavljanja dužnosti sudija su apsolutno potrebni elementi za održanje sudske nezavisnosti, prema svim međunarodnim pravnim standardima, uključujući i one Vijeća Evrope<sup>22</sup>. Prema tim standardima nema ničega što bi sugerisalo da se načelo nesmjernjivosti sudija ne primjenjuje na mandat predsjednika sudova, bez obzira da li oni izvršavaju, uz svoje sudske dužnosti, administrativne ili upravljačke funkcije“<sup>23</sup>.

46. Ovi standardi nisu u neskladu sa vremenski ograničenim mandatom predsjednika sudova. Kada su sudije imenovane kao predsjednici suda na određeno vrijeme, trebaju svoj mandat odraditi u potpunosti. Predsjednik može biti smijenjen (npr. u disciplinskom postupku) uz primjenu – kao minimum – onih mjera zaštita i postupaka koje bi se primijenile uzimajući u obzir da se radi o razrješenju sudije<sup>24</sup>. Ozbiljne organizacijske greške ili nesposobnost za ispunjenje funkcija predsjednika suda može voditi ka postupku razrješenja. Svako prijevremeno razrješenje trebalo bi biti provedeno prema jasno ustanovljenoj proceduri i mjerama zaštite, s jasnim i objektivnim kriterijima.

47. Osim toga, postupak u slučaju prijevremenog razrješenja treba biti transparentan, a svaki rizik od političkog uticaja treba jasno isključiti.

---

<sup>21</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE broj 17(2014), paragraf 13.

<sup>22</sup> Vidjeti između ostalog Preporuku CM/Rec(2010)12, Poglavlje 6, paragraf 49 i 50.

<sup>23</sup> Vidjeti presudu ESLJP: Baka protiv Mađarske, Veliko vijeće broj 20261/12, 23. lipanj 2016., paragraf 17 i zajedničko saglasno mišljenje sudija Pinto de Albuquerque i Dedov.

<sup>24</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE broj 1(2001) o mjerilima koja se odnose na nezavisnost pravosuđa i nesmjernjivost sudija.



Posljedično, uticaj izvršne vlasti u ovom procesu, npr. ministarstva pravde, treba izbjegavati. Štaviše, postupci ne trebaju odstupati od onih koji se primjenjuju u slučaju drugih sudija.

48. Završetak mandata predsjednika suda, bilo da je rezultat proteka mandata ili se radi od prijevremenom razrješenju, ne smije u načelu uticati na njegovu/njezinu poziciju kao sudije.

#### IV. PREDSJEDNICI VRHOVNIH SUDOVA

49. Predsjednici najviših sudova imaju različite uloge i zadatke koji proizilaze iz specifične uloge tih sudova i njihove uloge koja je na neki način personifikacija cijelog sudskog sistema, posebno u onim državama članicama gdje postoji samo jedan Vrhovni sud. Štaviše, CCJE je mišljenja da, pored gore spomenutih važnih uloga, predsjednici Vrhovnih sudova su takođe predsjednici svojih sudova i u tom smislu, svi zadaci i načela iznesena u ovom Mišljenju se takođe uglavnom primjenjuju i na predsjednike Vrhovnih sudova.

50. Predsjednici Vrhovnih sudova mogu takođe imati dodatne posebne zadatke s obzirom na mjesto koje zauzimaju unutar nacionalnog pravosuđa. Ovi posebni zadaci se razlikuju između država članica i mogu uključivati, naprimjer, sljedeće:

- Predstavljanje sudstva;
- Davanje mišljenja koja odražavaju stavove pravosuđa o strateškom razvoju i razrada zakonodavstva koje ima uticaja na funkcionisanje pravosuđa;
- Savjetovanje u procesu pripreme državnog budžeta i dodjele sredstava u odnosu na budžete sudske vlasti<sup>25</sup>;
- Pripremanje godišnjih izvještaja parlamentu o postojećem stanju unutar sudstva<sup>26</sup>.

51. U nekim državama članicama, predsjednici Vrhovnih sudova su *ex officio* članovi Sudskih vijeća i u tom svojstvu oni su direktno uključeni u sva pitanja koja se odnose na upravljanje sudstvom, imenovanja, napredovanja, premještanje i razrješenje sudija, disciplinske postupke protiv sudija, rješavanje različitih sporova i slično.

52. S obzirom na posebne zadatke predsjednika Vrhovnih sudova, CCJE upozorava na rizik pretjeranog gomilanja različitih ovlasti unutar njihove nadležnosti što može imati negativni efekat na nezavisnost sudske vlasti i povjerenja javnosti u njezinu nepristrasnost.

<sup>25</sup> Vidjeti mišljenje CCJE broj 2(2001), paragraf 10.

<sup>26</sup> Vidjeti Akcioni plan Vijeća Evrope o jačanju sudske nezavisnosti i nepristrasnosti, (CM(2016)36final), br. 1.5 (treći paragraf).

53. Gotovo u svim državama članicama, postupak izbora/odabira predsjednika Vrhovnih sudova je različit od onog predviđenog za druge predsjednike sudova. CCJE naglašava da postupak izbora/odabira predsjednika Vrhovnih sudova treba udovoljavati određenim kriterijima i osigurati garante sa ciljem očuvanja osnovnih principa nezavisnosti sudske vlasti i nepristrasnosti sudija. Postupke izbora/odabira treba definisati zakonom i trebaju biti zasnovani na sposobnostima. Postupci trebaju formalno isključiti svaku mogućnost političkog uticaja. Svaki takav rizik može biti prevladan usvajanjem modela po kojem predsjednika Vrhovnog suda biraju sudije toga suda. CCJE vidi vrijednost u takvom modelu.

54. Pravila koja se odnose na mandat predsjednika Vrhovnih sudova se značajno razlikuju između država članica: od, s jedne strane spektra, imenovanja na dvije godine sa mogućnošću jednog reizbora, do neograničenog imenovanja do penzionisanja.

55. CCJE ne pokušava propisati koja dužina trajanja i vrsta mandata je najprikladnija za predsjednike Vrhovnih sudova. Ovo ovisi o nacionalnim pravnim sistemima i ulozi i funkcijama predsjednika. Međutim, predsjednici bi trebali imati dovoljno vremena da ispune svoje zadatke na nezavisan i nepristrasan način, slobodan od svakog političkog ili drugog vanjskog uticaja.

## V. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. Uloga predsjednika suda je da predstavlja sud i kolege sudije, te da osigura efikasno funkcionisanje suda, čime se povećava nivo služenja društvu te opšti nivo obavljanja sudske funkcije u okviru njihove nadležnosti (paragraf 6). U obavljanju svojih zadataka, predsjednici sudova štite nezavisnost i nepristrasnost suda i pojedinačnih sudija i oni moraju u svakom trenutku djelovati kao čuvari ovih vrijednosti i načela (paragraf 6 i 7).
2. Predsjednici sudova imaju svoju ulogu u doprinosu radu tijela sudske samouprave. Međutim, koncentraciju funkcija i ovlasti u rukama samo ograničene grupe lica treba izbjegavati (paragraf 8).
3. U svojim odnosima s medijima, predsjednici sudova trebaju imati na umu interes društva da bude informisano, takođe imajući u vidu presumpciju nevinosti, pravo na pravično suđenje i pravo na poštivanje privatnog i porodičnog života svih lica uključenih u postupke, kao i čuvanje povjerljivosti rasprava (paragraf 12). Predsjednici sudova, djelujući kao čuvari sudske nezavisnosti, nepristrasnosti i efikasnosti, trebaju sami poštivati unutrašnju nezavisnost sudija unutar svojih sudova (paragraf 13).
4. Tamo gdje predsjednici sudova imaju ulogu u prikupljanju podataka i procjeni rada suda i pojedinačnih sudija, odgovarajući procesni

- garanti zaštite moraju biti predviđeni u cilju osiguranja nepristrasnosti i objektivnosti (paragraf 22).
5. Svaki upravljački model u sudu mora omogućiti bolje upravljanje sudstvom i ne smije biti svrha samom sebi. Predsjednici sudova se ne trebaju baviti nikakvim radnjama ili djelovanjima koja bi mogla umanjiti sudsku nezavisnost i nepristrasnost (paragrafi 25 i 25).
  6. Uloga predsjednika sudova u dodjeli budžetskih sredstava sudu treba biti značajna, ako ne i odlučujuća (paragraf 32), i oni trebaju imati ovlasti da upravljaju budžetom unutar svojih sudova (paragraf 33).
  7. Minimum kvalifikacija za imenovanje za predsjednika suda je da kandidat treba imati sve potrebne kvalifikacije i iskustvo za imenovanje na sudijsku dužnost u tom sudu. Vještine i sposobnosti za imenovanje kao predsjednika suda trebaju odražavati funkcije i zadatke koje on mora obavljati (paragrafi 34 i 36).
  8. CCJE smatra da postupci za imenovanje predsjednika sudova moraju slijediti isti put kao i oni za izbor i imenovanje sudija u skladu s principima ustanovljenim u Preporuci CM/Rec(2010)12 i prethodnih Mišljenja CCJE (paragraf 38.). Sudije suda o kojem se radi mogu biti uključeni u proces izbora, odabira i imenovanja predsjednika sudova. Moguć model je savjetodavno ili čak obavezujuće glasanje o kandidatima (paragraf 39).
  9. Generalno, rad i djelovanje predsjednika sudova je podložno ocjenjivanju na isti način kao i rad redovnih sudija, uz poštivanje svih potrebnih proceduralnih garanta zaštite (paragraf 41).
  10. Princip nesmjernosti sudije treba primijeniti na mandate predsjednika sudova, bez obzira da li oni izvršavaju, uz svoje sudske dužnosti, administrativne ili upravljačke funkcije (paragraf 45). Razrješenje predsjednika suda prije isteka njegovog/njezinog mandata treba, kao minimum, biti podvrgnuto istim procesnim garantima zaštite kao i u postupku razrješenja redovnih sudija (paragraf 46).
  11. Okončanje mandata predsjednika suda ne bi trebalo u principu uticati na njegovu/njezinu poziciju kao sudije (paragraf 48).
  12. Predsjednici Vrhovnih sudova su također predsjednici svojih sudova i u tom smislu, svi zadaci i načela iznesena u ovom Mišljenju se uglavnom također odnose i na njih (paragraf 49).
  13. Postupci za izbor/odabir predsjednika Vrhovnih sudova treba definisati zakonom i zasnovati na sposobnostima i uz formalno isključenje svake mogućnosti političkog uticaja (paragraf 53).

## KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

Mišljenje  
CCJE  
br. 20 (2017)

### ULOGA SUDOVA U JEDINSTVENOJ PRIMJENI PRAVA

#### I. UVOD

1. Jednakom i jedinstvenom primjenom prava osigurava se uopštenost zakonskih propisa, jednakost pred zakonom i pravna sigurnost. S druge strane, potreba osiguravanja jedinstvene primjene prava ne bi smjela dovesti do njezine krutosti i nepotrebno sputati odgovarajući razvoj prava, niti bi u pitanje smjela dovesti načelo nezavisnosti sudstva.

2. U skladu s mandatom koji mu je povjerio Odbor ministara, Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) odlučilo je razmotriti ulogu sudova u jedinstvenoj primjeni prava i izložiti mjerodavne norme i preporuke.

3. Ovo Mišljenje sastavljeno je na temelju prethodnih mišljenja CCJE-a, dokumenta CCJE-a pod nazivom Magna Carta sudija (2010) i mjerodavnih akata Vijeća Evrope, a konkretno Europske povelje o zakonima za sudije (1998) i Preporuke CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti (u daljem tekstu: „Preporuka CM/Rec(2010)12“).

4. U ovom Mišljenju u obzir su uzeti odgovori članova CCJE-a na upitnik o ulozi sudova u jedinstvenoj primjeni prava, koji je sastavio Ured CCJE-a<sup>1</sup>, te

---

<sup>1</sup> Odgovori na upitnik (nacionalni izvještaji) pristigli su iz sljedeće 34 zemlje: Albanija, Andora, Armenija, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Kipar, Crna Gora, Češka, Danska, Finska, Francuska, Gruzija, Hrvatska, Irska, Island, Italija, Lihtenštajn, Litvanija, Luksemburg, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Mađarska, Malta, Moldavija, Monako, Nizozemska, Norveška, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovenija, Švedska, Švicarska, Turska, Ujedinjena Kraljevina i Ukrajina.

izvještaj i prednacrt koje je, zajedno s analizom odgovora na upitnik, izradio profesor Aleš GALIČ (Sveučilište u Ljubljani, Slovenija), akademski stručnjak kojeg je imenovalo Vijeće Evrope.

## II. ZBOG ČEGA JE JEDINSTVENA PRIMJENA PRAVA VAŽNA?

5. Jedinstvena primjena prava presudna je za načelo jednakosti pred zakonom. Osim toga, pitanja pravne sigurnosti i predvidivosti sastavni su dio vladavine prava. U državi koja se rukovodi vladavinom prava, građani opravdano očekuju da se prema njima postupa kao i prema drugima i mogu se pozvati na prijašnje odluke u usporedivim predmetima, tako da mogu predvidjeti pravne posljedice svojih činjenja ili propusta.

6. Stalno prisustvo oprečnih<sup>2</sup> sudskih odluka može stvoriti atmosferu pravne nesigurnosti, čime će se vjerovatno umanjiti povjerenje javnosti u pravosuđe, a to je jedna od temeljnih odrednica države sazdane na vladavini prava.<sup>3</sup> Jedinstvena primjena prava doprinosi povjerenju javnosti u sudove i pospješuje javnu percepciju o pravičnosti i pravdi.

7. Ako strane unaprijed znaju kakvi su im izgledi, nerijetko će odlučiti da se uopšte ni ne obraćaju sudu. Advokati bi u najvećoj mogućoj mjeri trebali znati kako savjetovati svoje stranke, a strane u sporu bi, shodno tome, trebale znati i koja su im prava. Presedani/ustaljena sudska praksa (u daljem tekstu: sudska praksa), kojima se postavljaju jasna, dosljedna i pouzdana pravila, mogu smanjiti potrebu za postupanjem sudova u rješavanju sporova.

8. Prema tumačenju Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), pravo na pravično suđenje iz člana 6. Evropske konvencije o ljudskih pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP) povezano je i sa zahtjevima koji se odnose na jedinstvenu primjenu prava. Izvjesna odstupanja u tumačenju mogu se prihvatiti kao osobina svojstvena svakom sudskom sistemu koji se temelji na mreži sudova.<sup>4</sup> Različiti sudovi tako mogu doći do nepodudarnih, ali ipak racionalnih i obrazloženih zaključaka o istoj pravnoj stvari nastaloj u sličnim činjeničnim okolnostima.<sup>5</sup>

9. Ali, oprečne odluke domaćih sudova, a posebno sudova najvišeg stepena, pod određenim okolnostima mogu predstavljati povredu prava na pravično suđenje iz člana 6. st. (1) EKLJP. Stoga valja ocijeniti (1) postoje li u sudskoj praksi

---

<sup>2</sup> Napominjemo kako je u francuskoj inačici ovoga Miljenja izraz „oprečne“ (eng. *conflicting*) preveden kao „*contradictoire*“ (tj. proturječne).

<sup>3</sup> ESLJP, Vinčić i drugi protiv Srbije, 44698/06, 1. decembar 2009. godine

<sup>4</sup> ESLJP, Tomić i drugi protiv Crne Gore, 18650/09 i dr., 17. april 2012. godine

<sup>5</sup> ESLJP, Šahin i Šahin protiv Turske, 13279/05, 20. oktobar 2011. godine

domaćih sudova „duboke i dugotrajne razlike“, (2) jesu li domaćim zakonom predviđeni mehanizmi za prevladavanje tih nedosljednosti, (3) primjenjuju li se ti mehanizmi i (4), ako je potrebno, koji su efekti njihove primjene.<sup>6</sup> CCJE pozdravlja pomake kojima se naglašava uska povezanost između jedinstvenosti i dosljednosti sudske prakse te prava pojedinca na pravično suđenje.

### III. SUDSKA PRAKSA KAO IZVOR PRAVA

10. Bez obzira na to smatraju li se presedani izvorom prava ili ne, odnosno jesu li obavezujući ili nisu, pozivanje na prijašnje odluke moćno je sredstvo za sudije kako u zemljama s običajnim, tako i u onima s kontinentalnim pravom. Međutim, CCJE uvažava činjenicu da je razlika između sistema običajnog i kontinentalnog prava oduvijek bila posebno izražena kada je u pitanju pristup prema presedanskom pravu i sudskoj praksi uopšte.

11. U zemljama običajnog prava, odluke viših sudova kojima se rješava neko pravno pitanje služe kao obavezujući presedan u kasnijim identičnim sporovima.<sup>7</sup> Tako su presedani u principu obavezujući *de jure* i stoga se smatraju primjerenim izvorom prava. *Stare decisis*<sup>8</sup> – pravno načelo po kojemu se o spornim pitanjima odlučuje prema presedanima – važno je obilježje običajnog prava. U zemljama kontinentalnog prava, garant nezavisnosti sudija oduvijek se tumačio na način da, između ostalog, znači kako su sudije nezavisni i kako ih pri donošenju odluka obavezuju (isključivo) ustav, međunarodni ugovori, zakoni i opšta pravna načela, a ne sudske odluke donesene u sličnim predmetima. Zato se u znatnom broju zemalja kontinentalnog prava sudska praksa obično ne priznaje kao obavezujući izvor prava. Zbog toga su između sistema običajnog i kontinentalnog prava oduvijek postojale bitne razlike u pogledu pitanja može li sud istog ili višeg stepena ukinuti neki presedan, odnosno može li svaki (tj. čak i niži) sud odstupiti od sudske prakse pod uslovom da to odstupanje nije proizvoljno.

12. Međutim, CCJE je već primijetio kako se i u zemljama kontinentalnog prava sudije rukovode sudskom praksom, i to ponajprije onom viših sudova čiji zadatak obuhvata osiguranje jedinstvenosti sudske prakse.<sup>9</sup> Iz izvještaja članova CCJE-a slijedi kako se niži sudovi većine država kontinentalnog prava, iako ih presude viših sudova službeno ne obavezuju, obično pridržavaju njihovih odluka u sličnim stvarima, pri čemu su viši sudovi, a posebno vrhovni ili kasacioni sud,<sup>10</sup> svjesni svoje uloge u osiguranju jedinstvene primjene prava. Osim toga, u nekim

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE-a br. 11(2008) o kvaliteti sudskih odluka, paragraf 45.

<sup>8</sup> *Stare decisis* na latinskom „držati se odlučenog“.

<sup>9</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE-a br. 11(2008) o kvaliteti sudskih odluka, paragraf 48.

<sup>10</sup> U smislu ovoga Mišljenja, izraz „vrhovni sudovi“ koristi se kada se govori o sudovima najvišeg stepena.



zemljama s tradicijom kontinentalnog prava, (određene) presude vrhovnog suda koji zasjeda u velikom (*en banc*) ili proširenom vijeću obavezujuće su ili za sve sudove ili za sva vijeća vrhovnog suda (dok god veliko vijeće ne donese neku drugu presudu).

13. U skladu s tim, u zemljama kontinentalnog prava sudske odluke, a posebno presude vrhovnog suda, svojim dosegom nadilaze konkretan predmet u kojem su donesene, pa se s toga gledišta mogu smatrati izvorom prava. Kada su posrijedi zemlje kontinentalnog prava, u izvještajima koje su dostavili članovi CCJE-a navode se ustavne odredbe vezane uz vladavinu prava, jednakost pred zakonom, načelo pravednosti, pravo na pravično suđenje i položaj vrhovnih sudova koji čine osnovu za koncept jedinstvene primjene prava. Stoga su na zakonodavnom nivou bitni zakoni vezani uz organizaciju sudova (a posebno ovlasti vrhovnog suda), zakoni o ustavnim sudovima i zakoni kojima se određuju kriteriji za omogućavanje pristupa vrhovnim sudovima.

14. Prema načelu *stare decisis*, mjerodavna je već i samo jedna presedanska odluka. Da bi postao mjerodavan u zemljama kontinentalnog prava, oduvijek se zahtijevao jedinstveni niz redom usaglašanih odluka o određenom pitanju (ustaljena sudska praksa, *jurisprudence constante*, *ständige Rechtsprechung*). Time se svakako neće spriječiti da neka odluka poprimi težinu presedana kada vrhovni sud po prvi put rješava o nekom pravnom pitanju koje još nije utvrđeno. Prihvaćeno je kako ne može postojati formula po kojoj bi se odredio trenutak od kojega se sudska praksa može smatrati ustaljenom. Brojni vrhovni sudovi u zemljama kontinentalnog prava danas su ovlaštene da biraju predmete radi postavljanja normi koje bi se trebale primjenjivati u budućim predmetima. Stoga se u tim predmetima već i samo jedna presuda vrhovnog suda, kada je donesena radi postavljanja presedana, može smatrati mjerodavnom sudskom praksom.

#### IV. NAČINI OSIGURAVANJA JEDINSTVENE SUDSKE PRAKSE

##### a. Službeni, poluslužbeni i neslužbeni mehanizmi

15. Postoje službeni, poluslužbeni i neslužbeni mehanizmi vezani uz ulogu sudova u uspostavi dosljedne sudske prakse.

16. Službeni postupci pokrenuti pred žalbenim,<sup>11</sup> a posebno vrhovnim ili kasacionim sudovima, imaju najdirektniji efekat na jedinstveno tumačenje i primjenu prava. Takvi postupci na vrhovnim sudovima odnose se, naprimjer, na (1) odlučivanje o žalbi pojedine strane u sporu (konačna žalba u vezi s pravnim pitanjima; revizija, kasacija), (2) posebne žalbe koje podnosi tužilac (ili neko slično javno tijelo) kako bi vrhovnom sudu (u građanskim predmetima)

<sup>11</sup> Izraz „žalbeni sudovi“ odnosi se i na žalbena vijeća.

---

iznio neko važno pravno pitanje radi osiguravanja jedinstvene primjene prava ili razvoja prava kroz sudsku praksu, s tim da taj pravni lijek u većini sistema dovodi do utvrđujuće presude koja ne utiče na prava strana u predmetnom sporu, (3) davanje tumačenja (koja se nazivaju npr „odluke o jedinstvenosti“, mišljenja, načelna pravna mišljenja) u čisto apstraktnom smislu, a ne po žalbi uloženoj u konkretnom predmetu, i (4) odluke o prethodnom pitanju, koje se u postupcima koji su u toku donose o tačno određenim pravnim pitanjima, a na zahtjev nekog nižeg suda.

17. Poluslužbeni mehanizmi obuhvataju npr. sastanke koji se redovno zakazuju među sudijama jednog suda, sa sudijama različitih sudova istoga stepena ili sa sudijama hijerarhijski višeg suda. Ti sastanci mogu biti ili čisto informativne prirode ili ih se može donekle institucionalizirati. Sličan efekat može imati i donošenje „smjernica“ (koje uglavnom ostavljaju prostora za pojedinačne ocjene), gdje se pažnja usmjerava na mjerodavna načela usklađena s ustaljenom sudskom praksom (kao što su tablice za naknadu neimovinske štete u građanskim predmetima, određivanje kazni u krivičnim predmetima ili nadoknadivi advokatski troškovi u slučajevima gdje se ne primjenjuje nikakva odvjetnička tarifa).

18. Na trećem mjestu, tu su i čisto neslužbeni mehanizmi poput neslužbenih savjetovanja među sudijama koji se nastoje usaglasiti oko više pitanja procesnog i materijalnog prava u slučajevima kada su u sudskoj praksi prisutna odstupanja. Trajno pravno obrazovanje i stručno usavršavanje u pravosuđu izuzetno je važno za jedinstvenost i predvidivost sudske prakse.

19. Ovi poluslužbeni i neslužbeni mehanizmi zamišljeni su radi promovisanja jedinstvene primjene prava, ali zaključci doneseni u tim okolnostima ne mogu narušiti nezavisnost pojedinog sudije.

## **b. Uloga vrhovnih sudova**

20. Uloga vrhovnog suda prije svega je rješavanje proturječnosti u sudskoj praksi. Vrhovni sud mora osigurati jedinstvenost sudske prakse kako bi se otklonile nedosljednosti i tako očuvalo povjerenje javnosti u pravosuđe.<sup>12</sup> Postoji prirodna povezanost između pitanja vezanih uz jedinstvenost sudske prakse s jedne i mehanizama za pristup vrhovnom sudu s druge strane.

21. CCJE uvažava činjenicu da su zbog razlika u pravnim tradicijama i organizaciji pravosudnih sistema diljem Evrope prisutne i različitosti u uređenju vrhovnih sudova. Isto vrijedi i za promišljanja o tome trebaju li vrhovni sudovi pretežno služiti u privatne ili u javne svrhe. Ovo prvo svodi se na težnju za pravednim i ispravnim rješavanjem svakog pojedinog predmeta u korist strana

---

<sup>12</sup> ESLJP, Albu i drugi protiv Rumunije, 34796/09, 12. maj 2012. godine

u tom sporu, dok se potonje odnosi na zaštitu i promovisanje javnog interesa u smislu osiguranja jedinstvenosti sudske prakse i razvoja prava. Budući da bi time izišao iz okvira ovoga Mišljenja, CCJE ovdje ne pokušava propisati kako organizovati vrhovne sudove i urediti pristup istima<sup>13</sup>. Ali, odgovornost vrhovnog suda za osiguranje jedinstvene sudske prakse vjerovatno će iziskivati utvrđivanje odgovarajućih kriterija odabira za upućivanje predmeta vrhovnom sudu. Zemlje u kojima je predviđeno neograničeno pravo žalbe možda bi mogle razmotriti uvođenje obaveze traženje dopuštenja ili nekog drugog odgovarajućeg mehanizma za filtriranje. Kriteriji za davanje dopuštenja vrhovnom bi sudu trebali olakšati izvršavanje uloge koju igra u promovisanju jedinstvenog tumačenja prava. U tom smislu, CCJE podsjeća na navode Preporuke br. R (95) 5.<sup>14</sup>

22. Naime, uvođenje takvih kriterija za davanje dopuštenja žalbe podrazumijevalo bi da odluka vrhovnog suda o predmetnoj stvari svojim značajem nadilazi okvire predmeta kao takvog. Generalno bi se očekivalo da će se primjenjivati i u budućim predmetima te bi stoga služila kao dragocjena smjernica za niže sudove, kao i strane u svim budućim sporovima i njihove advokate. Takvi kriteriji odabira jedino su čime se osigurava da vrhovni sud odlučuje isključivo o predmetima s težinom presedana. Istodobno, to su i jedini kriteriji kojima se može osigurati da svi takvi predmeti i stignu do vrhovnog suda. Tako vrhovni sud može efikasno ispunjavati i svoj zadatak postavljanja pravila koja bi trebala važiti u budućim predmetima u svim područjima prava. Ostali kriteriji odabira, kao što je vrijednost potraživanja u građanskim stvarima ili težina kazne zapriječene u krivičnim stvarima, ne mogu služiti u te svrhe.

23. Stoga CCJE-smatra kako odgovornost vrhovnih sudova za osiguranje i očuvanje jedinstvenosti sudske prakse ne treba tumačiti na način da je vrhovni sud dužan postupati što je češće moguće. Osim što bi izazvao kašnjenja u rješavanju predmeta na vrhovnom sudu i umanjio kvalitetu njegova provođenja pravde, takav bi pristup neminovno doveo do proturječnosti unutar sudske prakse samog vrhovnog suda, a samim time neminovno bi bilo i to da bi, ako bi vrhovni sud odlučivao o prevelikom broju predmeta, njegova sudska praksa nerijetko ostala zanemarena. Stoga se prisustvo oprečnih presuda nižih sudova ne može tek tako otkloniti pukim predviđanjem neograničenog pristupa vrhovnom sudu.

<sup>13</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE-a br. 11 (2008) o kvaliteti sudskih odluka.

<sup>14</sup> Vidjeti Preporuku br. R (95) 5 Komiteta ministara državama članicama o uvođenju i poboljšanju funkcionisanja žalbenih sistema i postupaka u građanskim i trgovačkim predmetima (član 7(c)): „Žalbe trećem sudu treba posebno koristiti u predmetima koji zaslužuju treću sudsku reviziju, kao što su naprimjer predmeti koji bi doveli do razvoja prava ili pridonijeli jedinstvenom tumačenju prava. Moglo bi ih se ograničiti i na žalbe u predmetima koji se odnose na pravno pitanje od opšteg javnog značaja. Žalitelj bi trebao biti dužan da obrazloži čime bi predmet pridonio tim ciljevima.“

24. Za vrhovne sudove naročito je bitno postojanje instrumenata za osiguranje jedinstvenosti unutar jednog suda. Posebno je problematično ako sâm vrhovni sud postane izvor nesigurnosti i oprečne sudske prakse, umjesto da osigura jedinstvenost u vlastitom postupanju. Stoga je od presudne važnosti da unutar vrhovnog suda postoje mehanizmi kojima se mogu otkloniti nedosljednosti u njegovom postupanju. Takvi instrumenti mogu, naprimjer, obuhvatati upućivanje predmeta velikim vijećima ili sazivanje širih vijeća u slučajevima kada je u sudskoj praksi vrhovnog suda prisutno odstupanje ili kada se razmatra preispitivanje i moguće ukidanje nekog ustaljenog presedana. Ako ništa drugo, možda će biti neophodna „razmjena mišljenja“ s vijećem od čije je sudske prakse nakanilo odstupiti neko drugo vijeće. Dragocjeni su i neslužbeni mehanizmi koji su već spomenuti u paragrafu 19. ovog Mišljenja.

25. CCJE smatra kako se odstupanja u sudskoj praksi na žalbenom nivou pravosudnog sistema (bilo unutar jednog ili između različitih žalbenih sudova) najbolje otklanjanju mogućnošću ulaganja dalje žalbe vrhovnom sudu u vezi s pravnim pitanjima.

### c. Uloga žalbenih sudova

26. Treba podsjetiti da su, ako pristup vrhovnim sudovima prestaje biti pitanje prava i postaje stvar izuzetka, žalbeni sudovi ti koji prerastaju u sudska tijela najvišeg stepena za većinu predmeta. Stoga im treba omogućiti izvršavanje uloge koju igraju u osiguranju kvalitete pravosuđa, što uključuje i potrebu osiguravanja jedinstvene primjene prava. Ostvarivanje dosljednosti sudske prakse ponekad iziskuje dosta vremena, tako da su razdoblja oprečne sudske prakse dopustiva pod uslovom da se pritom ne naruši načelo pravne sigurnosti.<sup>15</sup> Shodno tome, CCJE smatra kako se vrhovnom sudu ne može automatski nametati obaveza postupanja čim se na nivou žalbenih sudova pojave nepodudarne odluke. U brojnim se slučajevima može očekivati kako bi se na nivou žalbenih sudova jedinstvena primjena prava trebala ostvariti u dogledno vrijeme. Žalbeni sudovi stoga igraju važnu ulogu u osiguranju jedinstvene primjene prava.

### d. Specijalizovani sudovi

27. To što na nižem nivou postoje specijalizovani sudovi ne mora neophodno imati bitne štetne posljedice po jedinstvenost sudske prakse ako je na vrhu pravosudnog sistema samo jedan vrhovni sud s opštom nadležnošću. No, ako postoji više „vrhovnih sudova“ ili sudova s krajnjom nadležnošću i kada se oni mogu baviti istim pravnim pitanjima, javlja se opasnost od problema u jedinstvenoj primjeni prava. Prema sudskoj praksi ESLJP-a, u takvim slučajevima neophodno je da se domaćim pravom predvide službeni i neslužbeni mehanizmi za prevladavanje neusaglašenosti između tih nepovezanih i nezavisnih vrhovnih sudova i da ti mehanizmi imaju objedinjujući efekat<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> ESLJP, Albu i drugi protiv Rumunije, 34796/09, 12. maj 2012. godine

<sup>16</sup> ESLJP, Şahin i Şahin protiv Turske, 13279/05, 20. oktobar 2011. godine

### e. Obavezujuća tumačenja *in abstracto*

28. Prema mišljenju CCJE-a, javna uloga vrhovnog suda, koja se sastoji u davanju smjernica *pro futuro*, a samim time i osiguravanju jedinstvenosti sudske prakse i razvoja prava, trebala bi se ostvarivati odgovarajućim sistemom filtriranja žalbi. Tome bi trebalo dati prednost u odnosu na stvaranje pravnih normi *in abstracto*, u obliku obavezujućih tumačenja ili opštih mišljenja donesenih na opštih sjednicama vrhovnog suda. Ti instrumenti, koji (još uvijek) postoje u više zemalja<sup>17</sup>, se (za razliku od odluka o prethodnom pitanju) ne donose u vezi s nekim stvarnim predmetom ili postupkom koji je u toku, pri čemu strane u takvim sporovima i njihovi advokati nisu u mogućnosti iznositi argumente u prilog svojih gledišta. Premda prihvata da takvi instrumenti mogu pozitivno uticati na jedinstvenost sudske prakse i pravnu sigurnost, CCJE smatra kako svejedno daju povoda za zabrinutost s gledišta odgovarajuće uloge pravosuđa u sistemu podjele državne vlasti.

### f. Odluke o prethodnom pitanju

29. U nekim zemljama sudovima nižeg stepena omogućeno je da u okviru postupaka koji su u toku vrhovnom sudu upute zahtjev za tumačenje nekog pravnog pitanja. To može doprinijeti jedinstvenosti primjene prava jer se time omogućava izbjegavanje kasnijih nepodudarnosti. S druge strane, takve odluke o prethodnom pitanju mogu dati preuranjeni autoritativni odgovor na postavljeno pitanje i tako spriječiti dalji razvoj prava.

## V. Odstupanja od sudske prakse

### a. Potreba sprečavanja krutosti i prepreka za razvoj prava

30. CCJE smatra da težnja da se osigura ujednačenost i jedinstveno tumačenje i primjena prava ne smije dovesti do krutosti i stvoriti prepreke za razvoj prava. Stoga se zahtjev prema kojem „slični predmeti iziskuju slično postupanje“ nikako ne smije shvatiti u apsolutnom smislu. Razvoj sudske prakse sam po sebi nije u suprotnosti s primjerenim vođenjem sudskih postupaka jer bi se izostankom razvoja i prilagođavanja sudske prakse mogla ometati reforma ili poboljšanje<sup>18</sup>. Usljed promjena u društvu može se javiti potreba za novim tumačenjem zakona, pa tako i ukidanjem nekog presedana. Osim toga, odluke nadnacionalnih sudova i tijela nadležnih za provođenje međunarodnih ugovora (kao što su Sud EU-a ili ESLJP) nerijetko dovode i do potrebe za prilagođavanjem domaće sudske prakse.

<sup>17</sup> Ti instrumenti, navedeni pod br. 3 u paragrafu 16. ovoga Mišljenja, različiti su (jer su obavezujući i ne donose se u vezi s nekim postupkom koji je u toku) od onih navedenih pod br. 2 u istom paragrafu, koji ne daju povoda nikakvim zamjerkama.

<sup>18</sup> ESLJP, Şahin i Şahin protiv Turske, 13279/05, 20. oktobar 2011. godine, paragraf 58.

31. Još jedan razlog odstupanju od sudske prakse može biti i potreba poboljšanja nekog prijašnjeg tumačenja zakona. No, do toga bi trebalo doći jedino kada je ukidanje presedana prijeko potrebno. CCJE smatra kako bi razlozi pravne sigurnosti i predvidivosti trebali služiti kao uporište za pretpostavku prema kojoj se neko pravno pitanje za koje već postoji čvrsto ustaljena sudska praksa ne bi smjelo iznova otvarati. Dakle, što je jedinstvenija ustaljena sudska praksa u vezi s određenim pitanjem, to je na sudiji koji od te prakse odstupa veći teret davanja uvjerljivog obrazloženja.

#### **b. Obaveza davanja izričitog obrazloženja za odstupanje od ustaljene sudske prakse**

32. CCJE je već zauzeo stajalište prema kojem je, iako su sudije općenito dužni da osiguraju dosljednu primjenu prava, od presudne važnosti da se, kada neki sud odluči da odstupa od prijašnje sudske prakse, isto jasno navede u njegovoj odluci<sup>19</sup>. Iz obrazloženja treba izričito slijediti da je sudija znao kako je ustaljena sudska praksa u vezi s predmetnom stvari različita i potrebno je iscrpno objasniti zašto se ne bi trebalo držati prethodno zauzetog stajališta. Tek je tada moguće utvrditi je li odstupanje bilo svjesno (je li sudija svjesno odstupio od sudske prakse u nastojanju da je na koncu i promijeni) odnosno je li sud zanemario dotadašnju sudsku praksu ili je jednostavno nije poznao. Osim toga, jedino se tako može ostvariti i istinski razvoj prava. Nepridržavanje tih zahtjeva može se smatrati samovoljom, što bi predstavljalo povredu prava pojedinca na pravično suđenje<sup>20</sup>.

#### **c. Načelo nezavisnosti sudstva i obavezujuća snaga sudske prakse**

33. Prema načelu *stare decisis* u zemljama običajnog prava, od ranijeg presedana smiju odstupiti jedino viši sudovi i, pod određenim uslovima, sudovi istoga stepena, dok su niži sudovi uglavnom obavezani presedanima viših sudova. Stoga se potonje ne smatra nespojivim sa zahtjevima vezanim uz nezavisnost sudstva<sup>21</sup>.

34. S druge strane, u mnogim zemljama kontinentalnog prava, (ustavni) garant nezavisnosti sudija tumači se na način da, između ostalog, znači kako ih pri donošenju odluka obavezuju (isključivo) ustav, međunarodni ugovori i zakoni, a ne odluke hijerarhijski viših sudova, donesene u prethodnim sličnim predmetima. Stoga se prihvata kako od ustaljene sudske prakse hijerarhijski viših sudova mogu odstupiti i niži sudovi. CCJE se slaže s tim da različite pravne

<sup>19</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE-a br. 11(2008) o kvaliteti sudskih odluka, paragraf 49.

<sup>20</sup> Vidjeti predmet *Brezovec protiv Hrvatske*, ESLJP.

<sup>21</sup> Strogo uzevši, presedan koji su postavili niži sudovi u zemljama običajnog prava nikada ne obavezuje i viši sud.



tradicije mogu dovesti do različitih viđenja međuodnosa između presedana viših sudova i nezavisnosti sudija nižih sudova i da ti različiti pristupi mogu i nadalje postojati jedan uz drugi.

35. Međutim, neophodno je, kao prvo, da se – kad niži sud smije odstupiti od sudske prakse utvrđene na višoj razini – u cijelosti primjenjuju zahtjevi u pogledu davanja obrazloženja, izneseni u odjeljku b. ovog poglavlja. Kao drugo, u slučaju kad niži sud odstupa od sudske prakse višeg suda, općenito bi trebala postojati mogućnost ulaganja žalbe tom višem sudu. Potonji bi trebao imati posljednju riječ u vezi sa spornim pitanjem i morao bi biti u mogućnosti da odluči hoće li ustrajati na svojoj dosadašnjoj sudskoj praksi ili će se složiti s argumentima nižeg suda prema kojim bi sudsku praksu trebalo promijeniti.

36. Ako se strane opravdano pozivaju na postojeću sudsku praksu, sud koji razmatra odstupanje od iste trebao bi, prema mišljenju CCJE-a, što je više moguće izbjeći izazivanje nepotrebnog iznenađenja. Strankama bi trebao omogućiti da prime na znanje kako se takva promjena uistinu razmatra te im tako pružiti priliku da pripreme i možda prilagode svoje argumente. U izuzetnim okolnostima, čak će i moguće ukidanje poslužiti kao prihvatljivo sredstvo sprečavanja nepotrebnih neugodnosti za strane koja su se opravdano pozvale na postojeću sudsku praksu.

#### **d. Razlučivanje predmeta**

37. Donošenje presude podrazumijeva ocjenu svih posebnih okolnosti predmeta o kojemu je riječ. Ograničenja jedinstvene primjene prava prisutna su i s te tačke gledišta. Naime, mjerodavnost sudske prakse počiva na pretpostavci da se raniji predmet zaista temeljio na bitno sličnim činjenicama. Pri pozivanju na sudsku praksu, svakako valja povesti računa o kontekstu i okolnostima predmeta u kojemu je ista kao takva i usvojena.

38. Odgovarajuću pažnju treba posvetiti analizi mjerodavne sudske prakse, uključujući razvoj primjerenih tehnika za razlučivanje predmeta. Njihov učinak može biti taj da se određeni predmet izdvoji iz grupe predmeta koji su naizgled obuhvaćeni nekom ranijom odlukom, tako da se slijedom temeljite i kritičke analize ispostavi kako ta ranija odluka u stvari ne predstavlja mjerodavni presedan. Ne može se smatrati kako različito postupanje u dvama sporovima dovodi do stvaranja oprečne sudske prakse kada je to opravdano razlikama u činjeničnom stanju o kojem je riječ.

#### **e. Posljedice za sudije u slučaju nepridržavanja ustaljene sudske prakse**

39. Poznavanje prava, uključujući sudsku praksu, temeljna je značajka kompetentnosti i marljivosti sudija. No, sudiju koji postupa u dobroj vjeri, koji

svjesno odstupa od ustaljene sudske prakse i za to daje obrazloženje ne bi se smjelo odvracati od pokretanja promjene u sudskoj praksi. Takvo odstupanje od sudske prakse ne bi smjelo dovesti do izricanja disciplinskih mjera niti uticati na ocjenu rada dotičnog sudije, nego bi ga trebalo posmatrati kao odraz nezavisnosti sudstva.

## VI. OBJAVLJIVANJE I IZVJEŠTAVANJE O SUDSKOJ PRAKSI

40. Odgovarajući sistem izvještavanja o sudskoj praksi neophodan je za osiguravanje jedinstvene primjene prava. Ako ništa drugo, morale bi se objavljivati presude vrhovnih i žalbenih sudova, i to ne kako bi se s njima upoznale samo strane u pojedinom predmetu, već i sudovi, advokati, tužioc, akademski krugovi i najšira javnost, a kako bi im se omogućilo da se na te presude pozivaju u budućim predmetima<sup>22</sup>.

41. Mogu se uvesti službeni, poluslužbeni i privatni izvještaji u uvriježenom papirnatom obliku ili u obliku elektroničkih baza podataka na privatnoj ili javnoj osnovi. Sudije bi trebale imati pristup i biti osposobljene za besplatno korištenje barem jedne elektroničke baze podataka o sudskoj praksi vrhovnog suda i žalbenih sudova.

42. CCJE uviđa kako različite pravne tradicije utiču na različite načine sastavljanja sudskih odluka, kao i na različita viđenja o tome koje odluke treba objavljivati i u kojem obliku. Ali, CCJE želi naglasiti kako treba povesti računa i o činjeničnim okolnostima i kontekstu predmeta, a kako se moguće korištenje objavljene odluke u budućim predmetima ne bi neopravdano proširilo i na one predmete koji ne počivaju na dovoljno sličnim okolnostima. CCJE pozdravlja praksu objavljivanja sažetaka odluka (prema sadržaju ili opštim pravnim načelima), uključujući činjeničnu osnovu, čime se olakšava potraga za presedanima.

43. Kada vrhovni ili žalbeni sudovi stvaraju golemu količinu sudske prakse, njeno puko objavljivanje neće biti dovoljno da bi se sudijama, advokatima i akademskim krugovima omogućilo da je primjereno prate. CCJE smatra kako bi u takvim okolnostima koristan bio sistem gdje bi se u određenom obliku (npr. kao „zbirka najvažnijih odluka“) objavljivao izbor odluka kojima se postavljaju važne norme kojih bi se valjalo držati u budućim predmetima, a sve kako bi se što bolje osiguralo da se o njima vodi računa.

<sup>22</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE-a br. 14(2011) o pravosuđu i informacionim tehnologijama (IT).

## VII. OSTALA BITNA PITANJA

### a. Odgovornosti sve tri grane državne vlasti

44. Načelo jedinstvene primjene prava bitno je za sve grane državne vlasti: zakonodavnu, izvršnu i sudsku. U tom smislu, grane državne vlasti takođe su međupovezane i međuzavisne jer svi podliježu obavezi promovisanja suvislih pravnih normi i njihove suvisle primjene. Pravo mora biti što jasnije, predvidljivije i dosljednije, a kod izmjene zakonskih propisa, zakonodavac dužnu pažnju treba pridati sudskoj praksi koja se razvila na područjima gdje se želi provesti promjena. Sudovi će lakše osigurati jedinstvenu primjenu prava ako su zakoni logički dosljedni, dobro sastavljeni i jasno sročeni, ako se u njima izbjegava bespotrebna dvosmislenost i ako ne sadrže unutrašnje proturječnosti.

45. Mada prihvata kako su zakonodavne reforme u visokouređenom savremenom društvu neizbježne, CCJE želi upozoriti kako se učestale, a ponekad i nesuvisle i ishitrene promjene zakonskih propisa negativno odražavaju na kvalitetu zakonodavstva i pravnu sigurnost. Uvođenje izmjena i dopuna na pojedinačnoj osnovi i složenost zakona (u izmijenjenom i dopunjenom obliku) ugrožavaju načelo pravne sigurnosti.

46. Proturječnosti u sudskoj praksi ponekad su posljedica nejasno sročenih zakona zbog kojih sudovi ne mogu doći do jedinstvenog i opšteprijatljivog tumačenja. CCJE smatra kako je u takvim okolnostima zakonodavac taj koji snosi krajnju odgovornost za izmjenu zakona. Pod tim se ne misli kako je cilj za kojim se teži kazuističko ili detaljno uređenje. Široka određenja i otvorene norme nerijetko su neophodne jer sudovima omogućuju toliko potrebnu prilagodljivost, a mogu biti korisne i kada se javi potreba za popunjavanjem pravnih praznina. Kako je ESLJP više puta ponovio, iako je sigurnost izrazito poželjna, za posljedicu može imati pretjeranu krutost, a pravo mora biti u stanju držati korak s okolnostima koje se mijenjaju<sup>23</sup>.

### b. Uloga advokata i tužioca

47. Advokati i državni tužioci igraju veoma važnu ulogu u osiguravanju jedinstvene primjene prava. Kako bi se stranama osigurala najviša kvaliteta pravosuđa, odgovarajući doprinos morali bi dati i advokati i državni tužioci, koji bi se trebali uključiti u primjereno istraživanje sudske prakse i iznositi argumente za primjenjivost odnosno neprimjenjivost ranijih odluka.

<sup>23</sup> ESLJP, *Borisenko i Yerevanyan Bazalt Ltd. protiv Armenije*, 14. april 2009. godine

### c. **Osiguranje jedinstvene primjene međunarodnog i nadsudskog prava**

48. Internacionalizacijom prava postavlja se izazov osiguranja jedinstvenosti u njegovoj primjeni među različitim zemljama. Kada su posrijedi međunarodni ugovori, odgovarajuću pažnju treba posvetiti potrebi postizanja njihove jedinstvene primjene u svim državama ugovornicama. Potrebno je izbjegavati proturječnosti između domaćih zakona i međunarodnih ugovora. Tim ciljevima treba stremiti bez obzira na to primjenjuje li se u nekoj državi „dualistički sistem“ (što znači da međunarodno pravo nije direktno primjenjivo, već je neophodno donijeti domaće procesne odredbe) ili „monistički sistem“ (što znači da međunarodno pravo ne treba prenositi u domaće pravo i sudovi ga po potvrđivanju međunarodnog ugovora mogu direktno primjenjivati). To uključuje i pojašnjavanje odgovarajućeg međudjelovanja pravnih normi na različitim nivoima ne bi li se osiguralo da sistemi koji postoje jedan uz drugoga i dijelom su objedinjeni djeluju kao cjelina.<sup>24</sup>

### III. GLAVNI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

- a. Bez obzira na to smatraju li se presedani izvorom prava ili ne, odnosno jesu li obavezujući ili nisu, donošenje zaključaka na temelju ranijih odluka moćno je sredstvo za sudije kako u zemljama s običajnim, tako i u onima s kontinentalnim pravom.
- b. Ujednačenom i jedinstvenom primjenom prava osigurava se općenitost zakonskih propisa, jednakost pred zakonom i pravna sigurnost u državi koja se rukovodi vladavinom prava. Jedinstvena primjena prava poboljšava javnu percepciju o pravičnosti i pravdi te jača povjerenje javnosti u pravosuđe.
- c. Stalno prisustvo oprečnih sudskih odluka, a posebno odluka sudova najvišeg stepena, može dovesti do povrede prava na pravično suđenje iz člana 6. st. (1) EKLJP.
- d. Potreba osiguravanja jedinstvene primjene prava ne bi smjela dovesti do krutosti i nepotrebno sputati odgovarajući razvoj prava, niti bi smjela ugroziti načelo nezavisnosti sudstva.
- e. Uloga vrhovnog suda prije svega je rješavanje proturječnosti u sudskoj praksi i osiguravanje dosljedne i jedinstvene primjene prava, kao i težnja za razvojem prava kroz sudsku praksu.
- f. S gledišta osiguranja jedinstvenosti i dosljednosti sudske prakse, bilo bi najbolje kada bi vrhovni sud imao ovlast da daje dopuštenje za ulaganje žalbe ili koristi kakav drugi primjereni mehanizam filtriranja. Kriterijima odabira trebala bi se ispunjavati javna svrha vrhovnog

<sup>24</sup> U vezi s ovim pitanjem, CCJE upućuje na svoje Mišljenje br. 9(2006) o ulozi domaćih sudija u osiguranju efikasne primjene međunarodnog i evropskog prava.

suda, a riječ je o zaštiti i promovisanju jedinstvenosti sudske prakse i razvoja prava.

- g. Premda se prihvata da to može pozitivno djelovati na jedinstvenost sudske prakse i pravnu sigurnost, stvaranje pravnih normi *in abstracto*, u obliku obavezujućih tumačenja ili opštih mišljenja donesenih na opštim sjednicama vrhovnog suda, daje povoda za zabrinutost s gledišta odgovarajuće uloge pravosuđa u sistemu podjele državne vlasti.
- h. Važnu ulogu u osiguranju jedinstvene primjene prava igraju i žalbeni sudovi.
- i. Od presudne je važnosti da unutar vrhovnog suda postoje mehanizmi kojima se mogu otkloniti nedosljednosti u njegovom postupanju.
- j. Ako postoji više sudova s krajnjom nadležnošću za određena područja prava, neophodno je da se domaćim pravom predvide službeni ili neslužbeni mehanizmi za prevladavanje neusaglašenosti između tih nepovezanih i nezavisnih vrhovnih sudova i da ti mehanizmi imaju objedinjujući efekat.
- k. Kada neki sud odluči odstupiti od prijašnje sudske prakse, isto treba jasno navesti u svojoj odluci. Iz obrazloženja treba slijediti da je sudija znao kako je ustaljena sudska praksa u vezi s predmetnom stvari različita i potrebno je iscrpno objasniti zašto se ne bi trebalo držati prethodno zauzetog stajališta.
- l. Primjenjivost ranijih odluka ne bi se smjela proširiti na činjenične i pravne okolnosti nekog drugog predmeta ako temeljita i kritička analiza navodi na zaključak da se okolnosti i kontekst odnosnih predmeta ne podudaraju.
- m. Odgovarajući sistem izvještavanja o sudskoj praksi vrhovnih sudova neophodan je za osiguravanje jedinstvene primjene prava.

## KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)

Mišljenje  
CCJE  
br. 21 (2018)

### SPREČAVANJE KORUPCIJE MEĐU SUDIJAMA

#### I. UVOD

1. U skladu s mandatom koji mu je dao Komitet ministara, Konsultativno vijeće Evropskih sudija (CCJE) pripremilo je sljedeće Mišljenje o sprečavanju korupcije među sudijama.

2. Korupcija među sudijama jedna je od glavnih prijetnji društvu i funkcionisanju demokratske države. Ona umanjuje sudijski integritet koji je osnova vladavine prava i koji je temeljna vrijednost Vijeća Evrope. Sudijski integritet glavni je preduslov za djelotvoran, efikasan i nezavisan nacionalni pravosudni sistem. Usko je povezan s konceptom sudijske nezavisnosti: potonja omogućava integritet, a integritet pojačava nezavisnost. Sudijski integritet postao je još važniji u današnje vrijeme u kontekstu brojnih napada na sudstvo.

3. Nažalost, korupcija je prečesto i dalje realnost u nekoliko država članica, što narušava povjerenje javnosti u njihov pravosudni sistem, a time i njihov cjelokupni politički sistem.<sup>1</sup> Sudije dijele odgovornost za prepoznavanje i reagovanje na korupciju te za nadziranje sudijskog ponašanja. CCJE se želi usredotočiti na položaj sudija, kako u njihovom sudijskom svojstvu, u pogledu načina osiguranja sudijskog integriteta u odnosu na pokušaje korumpiranja sudstva, tako i u pogledu uloge sudija u borbi protiv korupcije.

---

<sup>1</sup> Vidjeti godišnje izvještaje Glavnog sekretara Vijeća Evrope „Stanje demokratije, ljudskih prava i vladavine prava u Evropi“.



4. Ovo je Mišljenje pripremljeno na temelju prethodnih Mišljenja CCJE-a, dokumenta CCJE-a Magna Carta sudija (2010) i mjerodavnih instrumenata Vijeća Evrope, posebno Europske povelje o zakonima za sudije (1998) i Preporuke CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti (dalje: „Preporuka CM/Rec(2010)12”), Krivičnopravne konvencije o korupciji (1999)<sup>2</sup>, Dodatnom protokolu (2003) uz ovu Konvenciju<sup>3</sup> i Građanskopravne konvencije o korupciji (1999)<sup>4</sup>. Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije (2003) je takođe uzeta u obzir.

5. Mišljenje se posebno temelji na nalazima i preporukama Grupe zemalja za borbu protiv korupcije Vijeća Evrope (GRECO), uključujući naročito njezin izvještaj „Prevenција korupcije. Članovi parlamenta, sudije, državni tužiocі. Zaključci i trendovi“ (GRECO-ov četvrti evaluacijski krug). Nadalje, Mišljenje uzima u obzir Rezoluciju Komiteta ministara(97)24 o dvadeset načela za borbu protiv korupcije i Preporuku Rec(2000)10 o kodeksu ponašanja javnih dužnosnika, kao i Rezoluciju Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 2098(2016), Rezoluciju 1703(2010), Preporuku 2019(2013) i Preporuku 1896(2010) o sudijskoj korupciji. Razmotreni su i korišteni i zaključci Evropske konferencije sudija na temu „Sudijski integritet i korupcija“ koju je CCJE organizovao 7. novembra 2017. godine u Strasbourg.

6. Mišljenje takođe uzima u obzir odgovore članova CCJE-a na upitnik o sudijskom integritetu i borbi protiv korupcije, odnosno njezinom sprečavanju, u pravosudnom sistemu te sintezu tih odgovora i preliminarni nacrt koji je pripremio akademski stručnjak kojeg je imenovalo Vijeće Evrope, dr. Rainer HORNUNG<sup>5</sup>.

7. Odgovori na upitnik ilustrovali su da se situacija u pogledu stvarne i/ili percipirane korupcije jako razlikuje među državama članicama – od država u kojima korupcija nije problem do država s povremenim slučajevima prijave sudijske korupcije, te do država u kojima je stvarna i/ili percipirana korupcija pitanje koje izaziva veliku zabrinutost javnosti. U skladu s tim, jedan je od zadataka ovog Mišljenja pronaći zajednički temelj i premostiti postojeće jazove. To često znači da nema jednoobraznih rješenja te da će neke od izdanih preporuka biti manje relevantne za određene države članice nego za druge.

<sup>2</sup> ETS 173. Konvencija postavlja opšte standarde za koruptivna djela – među ostalim, propisivanje krivičnih djela aktivnog i pasivnog podmićivanja (kao i pomaganja i poticanja takvih djela) javnih dužnosnika, uključujući sudije i dužnosnike na međunarodnim sudovima.

<sup>3</sup> ETS 191. Protokol zahtijeva propisivanje krivičnih djela aktivnog i pasivnog podmićivanja za domaće i strane arbitre i porotnike.

<sup>4</sup> ETS 174. Konvencija se bavi naknadom štete, odgovornošću i drugim građanskopravnim pitanjima povezanim s korupcijom.

<sup>5</sup> Dr. HORNUNG je trenutno zamjenik glavnog tužioca (i kontakt osoba za anti-korupciju) u Uredu tužilaštva u Lörrachu. Bio je direktor njemačke Pravosudne akademije od 2011. do 2015. godine. Dr. Hornung bio je jedan od njemačkih stručnjak tokom GRECO-vog četvrtog evaluacijskog kruga.

## II. ŠTA JE SUDIJSKA KORUPCIJA?

### A. Definicija sudijske korupcije

8. Sve države članice Vijeća Evrope usvojile su krivično zakonodavstvo – a ponekad i prateće provedbene instrumente – o opštoj korupciji, posebno što se tiče javnih dužnosnika. Naprimjer, primanje mita od strane javnog dužnosnika oštro se kažnjava u svim državama članicama. Međutim, definicija korupcije se razlikuje. U zakonodavstvima država članica nema jedinstvenog shvatanja, osim činjenice da je davanje i prihvatanje mita specifičan fenomen koruptivnog ponašanja i da je kažnjivo. Što se tiče korupcije sudija, manjina država članica Vijeća Evrope formalno je donijela posebne kaznene odredbe koje propisuju teže kazne za sudije koji prihvataju mito, nego za druge javne dužnosnike. U većini država članica sudijska korupcija potpada pod iste definicije krivičnih djela kao korupcija drugih javnih dužnosnika.

9. Međutim, CCJE zauzima stajalište da u okviru opsega i svrhe ovog Mišljenja korupcija sudija mora biti shvaćena u širem kontekstu. Razlog za to je velika važnost uloge koji ima sudija kao nezavisni i objektivni arbitar u predmetima koji su podneseni njegovom ili njezinom sudu. U svrhu ovog Mišljenja sudijska korupcija podrazumijeva nepošteno, prevarno ili neetično ponašanje sudije s ciljem ostvarivanja lične koristi ili koristi za treće osobe.

10. Kao što se može vidjeti iz odgovora na upitnik<sup>6</sup>, percepcija korupcije u sudstvu u određenim državama članicama, iz raznih razloga, ne mora biti tačan odraz realnosti. Percepcija može biti jednako štetna za funkcionisanje demokratske države kao i stvarna korupcija. U skladu s tim, dodatno poglavlje ovog Mišljenja (vidjeti ispod Poglavlje IV.) je posvećeno definisanju i rješavanju ovog konkretnog problema.

### B. Mogući faktori koji dovode do korupcije među sudijama

11. Razlozi za stvarnu korupciju među sudijama su raznoliki. U rasponu su od nedozvoljenog uticaja izvan sudske grane vlasti do faktora unutar sudskog sistema, a mogu se grupisati u nekoliko kategorija: strukturni, ekonomski, društveni i lični. Međutim, svi niže opisani faktori koji doprinose koruptivnosti sudije dijele zajedničku karakteristiku da predstavljaju prijetnju sudijskoj nezavisnosti i sudijskom integritetu. Često su usko povezana dva ili više faktora. Nije namjera da ovaj popis faktora bude iscrpan. On bi trebao ilustrovati glavne opasnosti korupcije s kojim se pravosudni sistem može susresti.

<sup>6</sup> Vidjeti paragraf 6.-7. ovog Mišljenja

12. Za dobro funkcionisanje sistema u bilo kojoj demokratskoj državi neophodno je sudstvo koje je istinski nezavisno. Ako postoji trajna strukturna neravnoteža/poremećaj između tri grane državne vlasti ili su mehanizmi provjere i ravnoteže slabi, ili ih se ignoriše, postoji ozbiljna prijetnja nezavisnosti, nepristrasnosti i integritetu pravosudnog sistema.

13. Netransparentnost koja je uzrokovana onemogućavanjem pristupa informacijama koje se odnose na pravosudni sistem olakšava koruptivno ponašanje te je stoga često važan okidač korupcije. Postoje jasni dokazi da pravosudni sistem s (tradicionalno) višim stepenom transparentnosti predstavlja najbolju zaštitu od korupcije.

14. Loši radni uslovi, uključujući nedovoljne plate i socijalna prava, loša infrastruktura i oprema, uz izuzetno nedovoljno osoblje u pravosuđu i slično mogu motivisati sudiju da lakše prihvati neprikladno ponuđenu uslugu.

15. CCJE skreće pažnju na interakciju između sudijske korupcije i opšteg prihvatanja i tolerancije korupcije u društvu. Loša atmosfera u sudstvu može biti jednako štetna. Nepostojanje odredaba koje se tiču etičkog ponašanja sudija, nepostojanje opšte svijesti o opasnostima korupcije i nepostojanje smjernica sudske uprave mogu dovesti do toga da sudije postanu indiferentni prema zahtjevima objektivne i nepristrasne pravde.

16. Sudija može biti žrtva nedozvoljenog pritiska, bilo od strane kolega, bilo od uticajnih grupa u pravosudnom sistemu. Čini se da je vrlo raširena percepcija da se sudije ne mogu dovoljno odbraniti od tih oblika pritisaka zbog specifične prirode uloge i pozicije koju imaju.

17. Još je jedan niz faktora koji mogu potencijalno dovesti do koruptivnog ponašanja i koji su više unutrašnje prirode. Zbog subjektivnih okolnosti povezanih s ličnim napredovanjem i unapređenjem sudija može postati ravnodušan prema opasnostima pristrasnosti u nekom predmetu. Nadalje, slika sudije, a posljedično i slika sudstva, ozbiljno je umrljana svaki put kad sudija odlučuje u predmetu u kojem ima direktne ili indirektne lične ili finansijske interese koji mogu zavisiti o ishodu postupka.

### **III. SPREČAVANJE KORUPCIJE MEĐU SUDIJAMA**

#### **A. Opšta zaštita od korupcije**

18. Nije pretjerano reći da efikasno sprečavanje korupcije u pravosudnom sistemu u značajnoj mjeri zavisi o političkoj volji u državi da se stvarno i istinski osiguraju institucionalne, infrastrukturne i druge organizacijske garancije za nezavisno, transparentno i nepristrasno pravosuđe. Svaka država članica trebala bi uspostaviti zakonodavni i provedbeni okvir za sprečavanje korupcije

---

u pravosudnom sistemu. Trebala bi poduzeti i sve potrebne korake kojima bi zagarantovala i njegovala kulturu sudijskog integriteta, kulturu nulte tolerancije na korupciju na svim nivoima pravosudnog sistema, uključujući službenike na sudovima, a u isto vrijeme kulturu poštovanja prema posebnoj ulozi sudstva. Međutim, borba protiv korupcije ne bi se smjela koristiti za narušavanje nezavisnosti sudstva.

19. Dobra politička volja je ponajprije potrebna kada je u pitanju odgovarajuće zapošljavanje, infrastruktura i opremanje sudstva. Odgovarajući radni uslovi (poput funkcionalnih zgrada sudova i opreme, kao i dovoljno sudske osoblja) koji su u skladu s dostojanstvom sudijske misije mogu poslužiti kao snažno odvratanje od svakog koruptivnog ponašanja. U skladu s tim, CCJE želi naglasiti da je odgovornost svake zemlje da osigura dostatna budžetska sredstva za dovoljno dobro opremljeno sudstvo koje može provoditi pravdu kroz dobro obrazložene i pravovremene odluke. Takođe, poziva nadležna tijela da uvijek omoguće sudskoj grani vlasti primjerene plate, penzije i druge socijalne povlastice. Vrijedi napomenuti da je pravosudni sistem jak i čvrst onoliko koliko i njegovi stubovi. Stoga su i odgovarajuće plate, socijalne povlastice i oprema za nesudijsko osoblje jednako neophodni za sudstvo bez korupcije kao i odgovarajući radni uslovi za same sudije.

20. Pravila o prikladnom sudijskom ponašanju mogu služiti kao efikasna zaštita za sprečavanje korupcije. U mnogim državama članicama Ustav i/ili zakon o funkcionisanju pravosuđa utvrđuje pravila ponašanja kakvo se zahtijeva od sudije unutar i izvan sudova. Najrašireniji primjeri takvih pravila su obaveza diskrecije i obaveza suzdržanosti. Često su ta opšta pravila – o ponašanju u sudu i izvan suda – popraćena i precizirana u propisima i/ili smjernicama.

21. Međutim, CCJE želi naglasiti da postoji jasna poveznica između stepena transparentnosti pravosudnog sistema s jedne strane i uloge koju sudije imaju u društvu s druge strane. Nesporno je da bi zbog svoje posebne uloge u ravnoteži vlasti, sudija uvijek trebao pokazivati diskreciju i suzdržanost koje su nužne za pravilno izvršavanje njegove dužnosti. Ali to ne znači da sudija mora biti društveni izopštenik. Zapravo, čini se da je onome ko se nalazi u središtu društva i u dodiru je s njegovim realnostima lakše donijeti – i po potrebi obrazložiti – presudu koju šira javnost može razumjeti i prihvatiti. Međutim, sudija se mora suzdržati od svake političke aktivnosti koja može kompromitovati njegovu nezavisnost ili ugroziti utisak nepristrasnosti. CCJE u tom pogledu podržava ono što je već navedeno u njegovom Mišljenju broj 3(2002) o etici i odgovornosti sudija<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Vidjeti naročito paragraf 27. i dalje Mišljenja broj 3(2002).

## B. Jačanje integriteta sudija

22. Čini se da je najvažniji garant za sprečavanje korupcije među sudijama razvoj i njegovanje istinske kulture sudijskog integriteta. Izgleda da nema jednoobrazne definicije ovog pojma, ali usprkos tome postoji široko zajedničko razumijevanje koji su konstitutivni elementi sudijskog integriteta.

### a. Regulatorni institucionalni i organizacioni okvir

23. Važan stub sudijskog integriteta je već spomenuti formalni – zakonodavni ili drugi regulatorni – okvir koji se odnosi na položaj sudstva kao takvog i položaj pojedinačnog sudije u određenom sistemu. Kao opšte pravilo, u državama članicama Vijeća Evrope su kombinacijom Ustava svake pojedine članice (tamo gdje postoji pisani Ustav) i osnovnim zakonom ili zakonima o funkcionisanju sudstva (uključujući podzakonske akte, uredbe, cirkulare i sl.) postavljena pravila o organizaciji pravosudnog sistema (uključujući odredbe o institucionalnoj nezavisnosti), te o očekivanom ponašanju sudije unutar i izvan suda.

24. Sveobuhvatna osnovna načela redovno su dopunjena posebnim pravilima o razvoju sudijske karijere – odabiru, imenovanju, promovisanju i napredovanju, usavršavanju, ocjeni vršenja dužnosti i disciplinskoj odgovornosti. I u tom slučaju CCJE želi navesti da u potpunosti poštuje vrlo različite sudijske kulture i tradicije među državama članicama. Međutim, moguće je, na osnovu komparativne analize i profesionalnog iskustva, otkriti i opisati objektivne kriterije za pravilan i transparentan razvoj karijere u pravosuđu. Poštivanje tih kriterija ima pozitivan efekat na njegovanje atmosfere sudijskog integriteta u svakom sistemu, i to je doista tako nezavisno o specifičnom uređenju neke zemlje. Na institucionalnom nivou, CCJE smatra da bi samo sudstvo u suštini trebalo biti odgovorno za razvoj karijere sudija, uključujući usavršavanje kroz nezavisne institucije za usavršavanje sudija.

25. Većina država članica povjerila je visokim sudskim vijećima ili drugim autonomnim tijelima koja su sastavljena od najmanje polovice praktičara iz pravosuđa najvažnije odluke o izboru, imenovanju, promociji i napredovanju, kao i ocjenjivanje vršenja dužnosti i disciplinske postupke. Drugi prikladan način je uključivanje Vrhovnog suda u te odluke. Što se tiče izbora, imenovanja i unapređenja sudija, CCJE smatra važnim da taj postupak bude zasnovan na objektivnim utvrđenjima pravnih i ne-pravnih vještina kandidata. Te odluke moraju biti zasnovane na postignućima<sup>8</sup> i donesene od tijela koja u osnovi nisu politička<sup>9</sup> te u kojima najmanje polovica članova proizlazi iz sudstva. Nezavisno o metodi koju prihvati država članica, neuspješni kandidati trebali bi imati

<sup>8</sup> Vidjeti CM/Rec(2010)12, paragraf 44.

<sup>9</sup> Vidjeti CM/Rec(2010)12, paragraf 46.

---

pravo osporiti odluku ili barem postupak u kojem je ta odluka donesena kako bi se osigurala objektivnost i transparentnost postupka<sup>10</sup>. Javnost bi trebala imati opšti uvid u postupak odabira i imenovanja<sup>11</sup>.

26. CCJE naročito savjetuje da se ne koriste provjere koje nadilaze opšte prihvaćene provjere kaznene evidencije i finansijske situacije kandidata. Usprkos tome, neke zemlje provode vrlo detaljne provjere kandidata. Njih najčešće provode tajne službe. U zemljama u kojima se provode, takve provjere trebaju biti u skladu s kriterijima koji se mogu objektivno ocijeniti. Kandidati bi trebali imati pravo na pristup svim prikupljenim informacijama. Kandidat koji je odbijen na temelju takve kontrole mora imati pravo žalbe nezavisnom tijelu te, u tu svrhu, pristup rezultatima te kontrole.

27. Treba razlikovati kandidate za sudije koji ulaze u sudstvo i sudije koji vrše dužnost. Ni u kakvim okolnostima borba protiv korupcije sudija ne smije dovesti do uplitanja sigurnosnih službi u upravljanje pravosuđem. Korupcija sudija je krivično djelo i stoga treba biti rješavana u okviru uspostavljenog zakonodavstva.

28. Dodatno, CCJE želi skrenuti pažnju na negativne efekte lustracije kao načina borbe protiv korupcije. Postupak u kojem se sve sudije provjeravaju zbog korupcije, a oni koji ne prođu provjeru budu razriješeni, a možda i krivično progonjeni, može biti instrumentalizovan i time zloupotrijebljen za eliminaciju politički „nepoželjnih“ sudija. Sama činjenica da je neko sudija u državi članici u kojoj je sudstvo kompromitovano na sistemskom nivou nije, prema demokratskim standardima, dovoljna da se utvrdi odgovornost pojedinog sudije. Drugo pitanje koje se postavlja tiče se garancija da će taj postupak provesti nadležna, nezavisna i nepristrasna tijela.

29. Pravilno provođenje sistema ocjenjivanja vrlo je efikasan način da se odluke o unapređenju i napredovanju učine objektivnijim i pouzdanijim. To doprinosi i transparentnosti pravosudnog sistema u cjelini. U tom kontekstu CCJE bi želio podsjetiti na načela objavljena u njegovom Mišljenju broj 17(2014) o ocjenjivanju sudijskog rada. Dobar sistem ocjenjivanja obavljanja dužnosti uzima u obzir i sudijski integritet ocjenjivanog sudije. To se razlikuje od ispitivanja pojedinačnih odluka koje je sudija donio, jer bi inače došlo do očigledne povrede sudijske nezavisnosti.

30. Konačno, disciplinski postupak je još jedan važan regulatorni mehanizam za borbu protiv korupcije. Prema CCJE-u, disciplinski postupak uvijek bi trebala provoditi u suštini sudska tijela (poput disciplinske komisije ili suda, ili ogranka visokog sudskog vijeća). Time sudstvo dobija ne samo

---

<sup>10</sup> Vidjeti CM/Rec(2010)12, paragraf 48.

<sup>11</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE-a broj 10(2007), paragraf 42., 50.



dobar samoregulišući instrument, već se garantuje da će lica s neophodnom profesionalnom pozadinom ocjenjivati povlači li sporno ponašanje za sobom disciplinski postupak, te u tom slučaju, koja bi kazna bila prikladna i proporcionalna<sup>12</sup>. Nadalje, sudije bi uvijek trebale imati pravo podnijeti žalbu sudskom tijelu protiv disciplinskih sankcija koje su izrečene protiv njih<sup>13</sup>.

#### **b. Smjernice za etičko postupanje, etičko savjetovanje i obuka o etici**

31. U gotovo svim državama članicama gore spomenuti regulatorni okvir popraćen je kompletno pisanih načela/smjernica za etičko ponašanje. U pravilu, te smjernice izradilo je jedno ili više autonomnih sudijskih tijela, ili (glavno) udruženje sudija neke zemlje.

32. Koliko god je važna izrada i usvajanje ovih pravila, jasno je da će ih sudije internalizovati ako su shvaćena i primjenjuju se u praksi. Kako bi se postigao taj cilj, zadatak je nadležnih vlasti da sudijama daju ispravne smjernice o načinu postupanja kada se suoče s konkretnim etičkim dilemama. Smjernice trebaju proizaći iz sudstva. Jedna mogućnost jest osigurati sudijama elektroničke ili papirnate materijale koji pojašnjavaju kako se najbolje ponašati u konkretnim situacijama. Na temelju tih materijala mogle bi se redovno organizovati rasprave među sudijama na svakom sudu i/ili između sudija različitih sudova. Uz to, CCJE smatra da je prava obuka o sudijskom ponašanju bitan aspekt usvajanja istinske kulture integriteta u sudstvu. Trebala bi biti dužnost svakog sudije, nezavisno o godinama i dužini staža, da redovno prolazi takvu obuku. Obuka bi se mogla provoditi i u manje formalnoj, internoj formi u grupama kolega sudija. Usmjeravane kolegijalne razmjene i rasprave čine se kao dobar način za promovisanje svijesti o opasnostima korupcije.

33. Međutim, CCJE želi naglasiti da bi te mogućnosti za obuku trebale biti nadopunjene ponudama za individualno savjetovanje o etici koje bi takođe po mogućnosti trebale provoditi kolege sudije. Dobro rješenje može biti imenovanje službenika za etiku ili komisije za etiku na svakom sudu određene veličine<sup>14</sup>. Odgovornost je predsjednika sudova preuzimanje inicijative u tom pogledu. Oni imaju bitnu ulogu u ostvarenju zdravog koncepta etičkog usmjeravanja na svojim sudovima, a time u promovisanju istinske kulture sudijskog integriteta. Takvo shvatanje uloge predsjednika sudova je u skladu s Mišljenjem CCJE-a broj 19(2016) o ulozi predsjednika sudova<sup>15</sup>. Dodatno, centralne sudske vlasti trebale bi nuditi povjerljivo etičko savjetovanje na zahtjev.

<sup>12</sup> Za disciplinske sankcije, vidjeti detaljno gore pod C.

<sup>13</sup> Evropski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP) utvrdio je povrede kada to nije bilo tako: vidjeti *Baka protiv Mađarske*, 23. juni 2016. godine; vidjeti takođe *Paluda protiv Slovačke*, 23. maj 2017. godine

<sup>14</sup> Vidjeti paragraf 49. iv) Mišljenja CCJE-a broj 3(2002) o etici i odgovornosti sudija.

<sup>15</sup> Usporediti posebno paragrafe 18. i 19. ovog Mišljenja.

### c. Izbjegavanje sukoba interesa

34. CCJE smatra da trebaju postojati systemske mjere zaštite kako bi se izbjegle situacije u kojima sudija odlučuje u predmetu u kojem ima direktne ili indirektne lične ili finansijske interese na koje ishod postupka može uticati.

35. Svako prihvatanje dara u vezi s obavljanjem sudijskih dužnosti može izazvati utisak nepriličnog uticaja. Zbog toga većina država članica ima odredbe, naprimjer, o prihvatanju darova i drugih povlastica za sudije (i druge dužnosnike) u obavljanju njihove profesije. (Objektivno) niski pragovi vrijednosti s jedne strane i definicija prihvatljivog gostoprimstva s druge strane mogu sudijama dati jasne i razumljive smjernice, posebno kada su kombinovani s preporukama o načinu postupanja s neprikladnim darovima. CCJE pozdravlja preporuke GRECO-a državama članicama u pogledu usvajanja i/ili usavršavanja odredbi o prihvatanju darova i drugih povlastica od strane sudija, koje su usvojene u Četvrtom evaluacijskom krugu pod nazivom „Sprečavanje korupcije među članovima parlamenta, sudijama i tužiocima“<sup>16</sup>.

36. Drugi aspekt ponašanja sudija koji je često regulisan su aktivnosti izvan suda i način na koji vodi privatni život. Ta pravila značajno se razlikuju među državama članicama. U nekim zemljama nije neuobičajeno pronaći dosta stroge odredbe koje zabranjuju, na primjer, penzionisanim sudijama ili onim koji su na drugi način napustili tu dužnost, da postanu članovi političke stranke, bilo koju vanjsku profesionalnu aktivnost ili čak otvaranje profila na društvenim mrežama. Druge zemlje, gdje korupcija nije problem, imaju vrlo slobodna i liberalna pravila, poput jednostavnog zahtjeva da sudije obave aktivnosti (predavačke ili naučne) izvan suda. CCJE pozdravlja obavještanje unutrašnjih struktura u sudskom sistemu o aktivnostima izvan suda, zbog moguće pojave sukoba interesa, a poželjno je čak i obavještanje opšte javnosti, onda kad je to primjenjivo.

37. GRECO je u svom iznad spomenutom Četvrtom evaluacijskom krugu brojnim zemljama izdao preporuke za uvođenje ili poboljšanje sistema prijavljivanja imovine kojim bi se opsežno i u redovnom, često godišnjem, tempu bilježili prihodi i druga imovina sudija. GRECO takođe preporučuje uspostavu posebnog tijela unutar ili izvan sudstva koje ima zadatak provjeravati pravovremenost i tačnost podataka u imovinskim karticama. Nepoštivanje tih pravila u nekim zemljama može predstavljati prekršajno ili disciplinsko djelo<sup>17</sup>. Neke su zemlje proširile obavezu podnošenja imovinske kartice na supružnike ili druge bliske srodnike sudije. Ponegdje su imovinske kartice svih ili nekih grupa sudija javno dostupne.

<sup>16</sup> Vidjeti <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>.

<sup>17</sup> Usporediti detaljno gore pod C.

38. CCJE smatra da jak sistem imovinskih kartica može doprinijeti prepoznavanju i posljedičnom izbjegavanju sukoba interesa ako su poduzeti svi bitni koraci, te na taj način dovesti do veće transparentnosti u sudstvu i doprinijeti promovisnaju sudijskog integriteta.

39. Međutim, imajući u vidu pravo sudije na privatnost i privatnost članova njegove porodice, provođenje takvog sistema uvijek mora biti strogo usklađeno s načelom razmjernosti. Prvi element tog načela je nužnost. U mnogim državama članicama gdje korupcija nije problem, ili je problem u vrlo maloj mjeri u smislu stvarne korupcije, ne čini se nužnim da se uvede opšti sistem imovinskih kartica. U takvim zemljama uvođenje obaveze sistema imovinskih kartica može biti čak i štetno za kvalitetu sudstva. Neki podobni kandidati za mjesto sudije mogu odustati od prijavljivanja jer takvu dalekosežnu posljedicu vide kao neopravdano zadiranje u njihov privatni život.

40. Uz to, CCJE smatra da u zemljama u kojima postoji sistem imovinskih kartica uvijek treba posvetiti dužnu pažnju razmjernosti detalja u propisima kojima je regulisan. Objelodanjivanje drugima, izvan pravosuđa, treba biti samo na traženje, i samo ako je opravdani interes učinjen vjerovatnim<sup>18</sup>. Povjerljive informacije nikada ne bi trebale biti iznošene, a privatnost trećih osoba, poput članova porodice, treba biti zaštićena još i više nego privatnost sudija.

41. Načelo da niko ne može suditi u vlastitoj stvari još je jedna zaštita od toga da potencijalno korumpirane sudije odlučuju u predmetu. Raspodjela predmeta može biti elektronička ili na osnovu godišnjeg rasporeda raspodjele predmeta koji je uspostavljen na sudu. Objektivni kriteriji za dodjelu predmeta mogu biti ciklička rotacija, prezimena strana, područja lokalnih sudova, specijalizacije itd. Za transparentnost tog procesa, a time i za reputaciju sudstva, važno je da se tim sistemom ne može manipulirati<sup>19</sup>.

42. U nekim državama članicama Vijeća Evrope gdje korupcija nije problem, posebno zemljama sa sistemom običajnog prava te skandinavskim zemljama, predsjednici sudova imaju dosta široku diskreciju u dodjeljivanju zaprimljenih predmeta sudijama<sup>20</sup>. Oni, u pravilu, nastoje osigurati poštnu raspodjelu radnog opterećenja, uzimajući u obzir sve faktore za raspodjelu predmeta,

---

<sup>18</sup> Naprimjer, države članice izvještavaju o incidentima koji su doveli do uništavanja vlasništva, pa čak i do ugrožavanja života sudija i članova njihovih porodica zbog takvih otkrivanja.

<sup>19</sup> IT ne smije sprečavati sudije u primjeni prava na nezavisan i nepristrasan način, vidjeti Mišljenje CCJE-a broj 14(2011), paragraf 8. IT upravljanje treba biti u nadležnosti sudskog vijeća ili drugog sličnog nezavisnog tijela. Nezavisno o tome koje je tijelo nadležno za IT upravljanje, treba osigurati aktivno učešće sudija u donošenju odluka o IT-u u širem smislu, vidjeti Mišljenje CCJE-a broj 14(2011), paragraf 36.

<sup>20</sup> CCJE potvrđuje svoje ranije stajalište da u slučajevima kad predsjednici sudova imaju ulogu u raspodjeli spisa članovima suda, to treba činiti u skladu s objektivnim, ranije uspostavljenim kriterijima u transparentnom postupku, vidjeti Mišljenje CCJE-a broj 19(2016), paragraf 21.

kako je navedeno u prethodnom paragrafu. Taj „mekši“ pristup raspodjeli spisa je savršeno opravdan sve dok odabrani sistem u praksi osigurava pravično i vremenski efikasno sudstvo, a time povećava povjerenje javnosti u integritet sudstva<sup>21</sup>.

43. U svakom slučaju, potencijalni sukobi interesa kod sudija nisu automatski eliminisani sistemom nasumične raspodjele predmeta. Zapravo, nasumična raspodjela može rezultirati dodjelom predmeta sudiji koji je bliski srodnik jedne od strana. Zbog toga je važno da svako sudstvo ima čvrsta pravila o izuzeću i samoizuzeću sudija za slučaj očite ili čak samo potencijalne pristrasnosti u nekom predmetu. Sve države članice imaju odredbe te vrste (bilo zakonske, bili utemeljene na sudskoj praksi). Definicije potencijalne pristrasnosti koje su usvojile države članice takođe su vrlo slične u tom pogledu.

44. Međutim, ono što je stvarno ključno za stepen sudijskog integriteta u nekoj zemlji je stvarno provođenje i primjena odredaba o izuzeću i samoizuzeću. CCJE smatra da bi svaka država članica koja se susreće s fenomenom sudijskog oklijevanja da se samoizuzme (smatrajući to, naprimjer, nečasnim korakom), trebala preduzeti nužne mjere za usvajanje kulture samoizuzeća, to jest stvaranje okruženja u kojem je svakom sudiji logičan korak da obavijesti o potencijalnoj pristrasnosti u nekom predmetu. To se može ostvariti kroz redovne podsjetnike, individualno ili grupno kolegijalno savjetovanje o etičkom ponašanju i/ili kroz formalnu obuku u službi<sup>22</sup>. Važno je, međutim, podsjetiti da ta pitanja moraju biti uravnotežena sa sudijskom efikasnošću te moraju obeshrabrivati strane u biranju najpovoljnijeg suca (*forum-shopping*)<sup>23</sup>.

#### d. Odgovornost svakog sudije za djelovanje protiv korupcije u sudstvu

45. Koliko god da su opsežni okvir i smjernice, njihova efikasnost zavisi o spremnosti svakog sudije da ih primijeni u svakodnevnom radu. Svaki sudija

---

<sup>21</sup> GRECO se bavio ovim pitanjem u svom već spomenutom četvrtom evaluacijskom krugu. U pogledu Ujedinjene Kraljevine utvrdio je da „se upravljanje spisima čini odgovarajućim: vanjsko miješanje u odlučivanje u određenom predmetu ne čini se kao izvor zabrinutosti u Ujedinjenom Kraljevstvu (paragraf 119.). Što se tiče Norveške, GRECO ima „utisak da politika raspodjele predmeta na sudovima nije formalizovana te da joj, do određene mjere, nedostaje transparentnosti i jasnoće /.../ te bi bolje informacije i predvidivost u pogledu raspodjele ili preraspodjele predmeta nekom sudiji bila korisna za javnost (paragraf 111.).

Vidjeti takođe Izvještaj Evropske mreže sudskih vijeća (ENCJ) iz 2013. – 2014. „Minimalni sudijski standardi IV: Raspodjela predmeta“. Ovaj vrlo detaljan izvještaj na 138 stranica temelji se na opsežnom istraživačkom projektu koji je uključivao 17 različitih država članica EU s vrlo različitim sudijskim kulturama i tradicijama.

<sup>22</sup> Vidjeti gore paragraf 50.-53.

<sup>23</sup> Biranje najpovoljnijeg sudije (suda) je praksa kojom se pokušava zamijeniti sudija kojem je dodijeljen predmet drugim sudijom. Neopravdano samoizuzeće sudije u takvom predmetu može biti simptom koruptivnog djelovanja.

ima ličnu odgovornost ne samo za vlastito ponašanje, nego i za ponašanje cjelokupnog sudstva.

46. Sudije, kao nosioci javne dužnosti, imaju obavezu da prijave nadležnim pravosudnim tijelima krivična djela koja otkriju u izvršavanju svojih dužnosti, naročito koruptivnih radnji kolega.

47. CCJE želi naglasiti da se ne smije, u njihovoj kasnijoj karijeri, dovoditi u pitanje lojalnost sudija koji su preuzeli odgovornost za integritet sudstva, nezavisno o tome je li se njihova zabrinutost pokazala utemeljenom ili ne. Istovremeno, vlasti kojima je skrenuta pozornost na takve slučajeve trebaju uvijek biti pažljive kada ispituju takve navode.

### **C. Preventivni efekat hitnog istraživanja i kažnjavanja korupcije među sucima**

48. Odgovarajuće krivične, prekršajne i disciplinske kazne za koruptivno ponašanje sudija očigledno mogu služiti kao snažno odvracanje te time imati preventivni efekat. CCJE ponavlja ono što je u pogledu krivične i disciplinske odgovornosti sudija već rečeno u širem kontekstu u Mišljenju broj 3(2002) o etici i odgovornosti sudija<sup>24</sup>.

49. Na korupciju sudije mora se reagovati u skladu s načelom razmjernosti te uzimajući u obzir njezinu ozbiljnost. Može se sankcionisati mjerom razrješenja sudije ili drugom odgovarajućom disciplinskom mjerom, nakon provedenog disciplinskog postupka. Krivična djela moraju biti kažnjena kaznama koje su propisane krivičnim pravom, sve do kazne zatvora. Ozbiljnost krivičnih djela može se posebno ocijeniti s obzirom na efekat koji imaju na povjerenje javnosti u pravosudni sistem.

50. U nezanemarivom broju država članica problem u borbi protiv korupcije i njezinom sprečavanju među sudijama nije toliko u definiciji krivičnih, prekršajnih ili disciplinskih koruptivnih djela i kazne, već prije u istraživanju, optuživanju i suđenju korumpiranim visokim dužnosnicima, uključujući sudije. CCJE smatra da je od najveće važnosti izbjeći vrlo štetan utisak kako navodno korumpirani javni dužnosnik, što je više rangiran, pametniji i bolje branjen, uživa veće povlastice svog *de facto* imuniteta. Zavisno o istoriji, tradicijama i administrativnoj strukturi neke zemlje, kao i o stvarnom opsegu korupcije unutar sistema, može biti nužno osnovati specijalizovana istražna tijela i specijalizovane tužioce za borbu protiv korupcije među sudijama. U pogledu specijalizovanih sudova CCJE potvrđuje svoje stajalište izneseno u Mišljenju broj 15(2012) o specijalizaciji sudija. Osnivanje specijalizovanih sudova trebalo bi biti moguće samo u izuzetim okolnostima, kada je to nužno zbog složenosti problema, a time i za dobro vođenje sudskih postupaka.

<sup>24</sup> Vidjeti posebno paragrafe 51.-77. ovog Mišljenja.

51. Međutim, CCJE, inspirisan nalazima GRECO-a, poziva države članice da razmotre osnivanje centralnog antikorupcijskog tijela na nacionalnom nivou, nezavisno o postojanju decentralizovanih vlasti i tijela. Ovo tijelo ne mora nužno imati nadležnost za provođenje istrage ili za progon, već treba služiti kao sposoban i nepristrasni sugovornik i umrežavatelj kada su u pitanju slučajevi korupcije visokog stepena.

#### **D. Međunarodni instrumenti, mehanizmi i saradnja u sprečavanju korupcije među sudijama**

52. Na koncu, CCJE želi naglasiti da pravilno korištenje mehanizama i instrumenata međunarodne saradnje u području sprečavanja korupcije među sudijama takođe može biti snažan preventivan faktor. Sudstvo može imati koristi od smjernica koje dobija kroz evaluacijske izvještaje u kojima su posebne preporuke svjetskih ili regionalnih institucija poput Venecijanske komisije Vijeća Evrope i GRECO-a, kao i UNCAC-a, OSCE-a, OECD-a, UN-ove Globalne mreže za promovisanje i zaštitu integriteta sudstva i sličnih. Ti izvještaji u pravilu se temelje na dobro osmišljenim nadzornim mehanizmima koji su zasnovani na uzajamnosti te uključuju terenske posjete i visoko kvalifikovane stručnjake i iz institucije nadzora i iz nadzirane zemlje.

53. Treba istaći da i zemlje u kojima je sudstvo više ili manje slobodno od korupcije imaju koristi od takvih evaluacijskih izvještaja. Preporuke im omogućuju da dobro podese svoje institucionalne, organizacijske i druge garante protiv korupcije, uključujući one unutar sudske vlasti.

#### **IV. PERCEPCIJA KORUPCIJE**

54. U odgovorima na upitnik za potrebe izrade ovog Mišljenja nezanimljivo broj država izvijestio je o fenomenu - koji je na prvi pogled neobičan - da je percepcija javnosti o korupciji u sudstvu znatno viša od one na koju ukazuje stvaran broj predmeta protiv korumpiranih sudija. Iako je samo vrlo mali procenat ispitanika iznio negativna osobna iskustva s korumpiranim sudijama, vrlo značajan dio iste grupe ispitanika smatra da su sudovi među najkorumpiranijim institucijama u zemlji.

55. CCJE smatra da razlozi postojanja ili nepostojanja značajnog raskoraka između stvarne i percipirane korupcije u nekoj zemlji najviše leže u (ne) transparentnosti, to jest, (ne)otvorenosti i suzdržanosti pravosudnog sistema. Već je istaknuto kako je sudstvo kao treća grana vlasti u državi u svojoj politici informiranja u određenoj mjeri sputano posebnim obavezama koje otežavaju efikasan odgovor na vanjske kritike. To su, naime: obaveza diskrecije, uključujući prava na pravično suđenje i poštivanje pretpostavke nevinosti, kao i obaveza suzdržanosti.



56. Nedolično ponašanje drugih profesionalnih grupa izvan sudstva igra važnu ulogu među faktorima koji dovode do percepcije korupcije među sudijama. Naprimjer, nije neuobičajeno da tužioc i advokati u postupcima koji su u toku koriste taktiku kao što je medijsko parničenje, kako bi uticali na javno mišljenje.

57. U principu, sudstvo mora prihvatiti kritiku kao dio dijaloga između tri grane vlasti te sa društvom u cjelini, u kojem slobodni i raznoliki mediji imaju neophodnu ulogu. Međutim, postoji jasna linija između slobode izražavanja i legitimne kritike s jedne strane te nepoštivanja i nedozvoljenog pritiska na sudstvo s druge strane<sup>25</sup>. Političari, druge osobe na javnim položajima i mediji mogu, pogotovo u postupcima u toku i za vrijeme političkih kampanja, koristiti pojednostavljene, populističke i demagoške argumente i namjerno pogrešno informisati javnost kako bi iznosili neodgovorne kritike sudstva bez da poštuju pretpostavku nevinosti. Posljedično, to takođe može stvoriti atmosferu nepovjerenja javnosti u sudstvo, a u nekim slučajevima može povrijediti načelo pravičnog suđenja iz člana 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava (dalje: EKLJP)<sup>26</sup>.

58. Postoji nekoliko mehanizama za poboljšanje potrebnog legitimiteta<sup>27</sup> i transparentnosti sudstva, a tim i javnog povjerenja i vjere u sudstvo. Svi oni mogu se sažeti kao potreba za proaktivnom politikom informisanja, poput pružanja opštih informacija o funkcionisanju pravosudnog sistema i informisanja javnosti u osjetljivim predmetima u kojima postoji „dašak“ koruptivnosti.

59. CCJE u tom kontekstu potvrđuje svoja gledišta iznesena u Mišljenju broj 7(2005) o pravosuđu i društvu u pogledu nužnog dijaloga između svih sudionika u pravosudnom sistemu. Kao što je navedeno u Mišljenju broj 7(2005), sudija ima dužnost da koristi razumljiv, jednostavan i jasan jezik u postupku i u presudama, u cilju promovisanja transparentnosti i povjerenja javnosti.

60. Predsjednici sudova imaju ključnu ulogu u povećanju transparentnosti svojih sudova. CCJE potvrđuje svoje iznad spomenuto Mišljenje broj 19(2016) i drži kako interesi društva zahtijevaju da predsjednici sudova putem medija informišu javnost o funkcionisanju pravosudnog sistema<sup>28</sup>. To se odnosi i na postupke koji su u toku. Ponekad je brza i redovna informacija (koja može biti

---

<sup>25</sup> Vidjeti paragraf 55. Mišljenja CCJE-a broj 18(2015) o položaju sudske vlasti i njezinom odnosu s drugim državnim vlastima u modernoj demokratiji.

<sup>26</sup> Vidjeti presudu ESLJP-a Peša protiv Hrvatske, broj 40523/08, 8. mart 2010. godine

<sup>27</sup> Mišljenje CCJE-a broj 18(2015) Položaj sudske vlasti i njezin odnos s drugim državnim vlastima u modernoj demokratiji sadrži mnoga razmatranja o načinima na koji se može garantovati i poboljšati legitimitet sudstva, a istovremeno i njegova odgovornost.

<sup>28</sup> Vidjeti paragraf 12. Mišljenja CCJE-a broj 19(2016); vidjeti takođe paragraf 32. iznad spomenutog Mišljenja broj 18(2015).

---

data bez kršenja povjerljivosti) bitna čak i prije donošenja presude. Ona može biti iznesena u obliku saopštenja za javnost ili intervjua.

61. CCJE u tom kontekstu smatra kako bi predsjednicima sudova i/ili glasnogovornicima (službenicima za odnose s javnošću) u pravosuđu moglo biti korisno praktično medijsko osposobljavanje.

62. Međutim, transparentnost i povjerenje javnosti u pravosuđe ne njeguje se samo proaktivnim pristupom prema medijima i javnosti, već u značajnoj mjeri načinom na koji su tretirani sudionici u sudskom postupku<sup>29</sup>. Sudija koji objašnjava svoje odluke – a u pojedinim predmetima i put kojim je došao do odluke – na razumljiv način, u pravilu će proizvesti osjećaj pravičnog postupanja čak i kod strane koja će na koncu izgubiti u sporu<sup>30</sup>.

63. Takođe, CCJE smatra da je za percepciju transparentnog, pravičnog i nezavisnog sudstva nužno održavati dijalog između sudija, advokata i javnih tužilaca, poštujući njihove različite profesionalne uloge, a posebno načelo sudijske nezavisnosti. S tim u vezi, CCJE ponavlja svoja gledišta izražena u svom Mišljenju broj 16(2013) o odnosu sudija i advokata<sup>31</sup>.

64. Trend pokušaja podrivanja sudijske vlasti koji se može primijetiti u nekim državama članicama stvarna je prijetnja načelu vladavine prava i dobrom funkcionisanju demokratskog društva. Bez ikakve namjere da se ograniče opravdani komentari javnosti o radu sudova, zaštita ustavnog položaja sudstva nije samo na sudijama, već i na predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti, predstavnicima civilnog društva, medijima i tako dalje. Javna kritika pravosuđa uvijek treba biti u skladu sa zahtjevima iz člana 10. stava 2. Konvencije i paragrafom 18. CM/Rec(2010)12.

65. Posljedično, CCJE želi naglasiti da je svaka zemlja odgovorna za osiguravanje dovoljnih budžetskih sredstava za dobro opremljeno pravosuđe koje može donositi dobro obrazložene i pravovremene odluke<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> To je već istaknuto u Mišljenju CCJE-a broj 7(2005.) o pravosuđu i društvu, posebno u paragrafu 24.-32. Takođe, u skladu je s Akcionim planom Vijeća Evrope za jačanje sudijske nezavisnosti i nepristrasnosti, CM(2016)36 konačno.

<sup>30</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE-a broj 11(2008) o kvaliteti sudskih odluka.

<sup>31</sup> Usporediti naročito paragraf 10.-25.

<sup>32</sup> Vidjeti CM/Rec(2010)12, paragraf 32.-33.; vidjeti takođe Mišljenje CCJE-a broj 2(2001), paragraf 2.-5.

## V. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

- a. Korupcija među sudijama jedna je od glavnih prijetnji društvu i funkcionisanju demokratske države. Ona umanjuje sudijski integritet koji je osnova vladavine prava i jedna od osnovnih vrijednosti Vijeća Evrope. Korupcija postaje sve važnija danas u kontekstu brojnih napada na sudstvo. Sudijska korupcija teško narušava povjerenje javnosti u dobro provođenje pravde.
- b. Za potrebe ovog Mišljenja korupcija među sudijama mora biti shvaćena u širem kontekstu, na način da uključuje nepošteno, prevarno ili neetičko ponašanje sudije radi ostvarivanja lične koristi ili koristi za treće osobe.
- c. Uzroci stvarne korupcije u sudstvu su u rasponu od nedozvoljenog uticaja izvan pravosudne grane vlasti do faktora u sudskom sistemu, a mogu se grupisati u nekoliko kategorija: strukturni, ekonomski, društveni i lični.
- d. Efikasno sprečavanje korupcije u pravosudnom sistemu zavisi u velikoj mjeri o političkoj volji u pojedinoj državi da osigura institucionalne, infrastrukturne ili druge zaštitne mjere. Čini se da je najvažnija zaštitna mjera u prevenciji korupcije među sudijama razvijanje i promovisanje istinske kulture sudijskog integriteta.
- e. Zakonodavni i drugi regulatorni okvir važna je zaštita protiv korupcije. Ono mora osigurati nezavisnost u svim fazama sudijske karijere: kod izbora, imenovanja, premještaja, promovisanja i napredovanja, usavršavanja, ocjene obavljanja dužnosti i disciplinske odgovornost sudija. Poštivanje objektivnih kriterija u razvoju karijere u sudstvu ima pozitivan efekat na promovisanje atmosfere sudijskog integriteta.
- f. CCJE se snažno protivi provjerama koje nadilaze uobičajene provjere krivične evidencije i finansijske situacije kandidata. U zemljama u kojima se odvijaju takve provjere, one trebaju biti u skladu s objektivnim kriterijima. Kandidati trebaju imati pravo pristupa prikupljenim podacima. Treba razlikovati kandidate za sudije koji tek ulaze u sudstvo i sudije koji vrše dužnost.
- g. Nadležna tijela bi uvijek trebala pružiti sudskoj grani vlasti odgovarajuća sredstva za dostojno i pravilno obavljanje njezine funkcije. Odgovarajuće plate, penzije i druge socijalne povlastice, održivo radno opterećenje, pravilan rad infrastrukture te sigurnost zaposlenja i za sudije i za službenike u sudu ključni su za legitimitet i dobru reputaciju pravosuđa. To su i važne zaštitne mjere protiv korupcije u sudstvu.
- h. Sudijama svih država članica trebaju biti data pravila/načela/smjernice etičkog ponašanja. One bi trebale biti ilustrovane primjerima iz prakse te popraćene formalnim usavršavanjem o etici, kao i individualnim ili

---

kolegijalnim grupama za povjerljivo savjetovanje o etici. Savjetovanje u tom pogledu treba biti osigurano na sudovima te na centralnom nivou.

- i. Snažan sistem za prijavu imovine može doprinijeti identifikovanju, a zatim i izbjegavanju sukoba interesa ako se preduzmu odgovarajući koraci, te na taj način dovesti do veće transparentnosti unutar sudstva i doprinijeti njegovanju atmosfere sudijskog integriteta.
- j. Sistem automatske raspodjele predmeta ne eliminiše automatski potencijalne sukobe interesa sudija. Zbog toga je važno da svako sudstvo ima čvrsta pravila o izuzeću i samoizuzeću sudija u slučaju očigledne ili čak samo potencijalne pristrasnosti u pojedinom predmetu.
- k. Efikasnost etičkih smjernica ovisi o spremnosti svakog sudije da ih primjenjuje u svakodnevnom radu. Svaki sudija ima ličnu odgovornost ne samo za vlastito ponašanje, već i za sudstvo u cjelini.
- l. Odgovarajuće krivične, prekršajne i disciplinske kazne za koruptivno ponašanje sudija mogu služiti za snažno odvracanje i time imati preventivni efekat. Slučajevima sudijske korupcije uvijek se treba pristupiti s osjećajem za srazmjernost.
- m. Pravilno korištenje mehanizama i instrumenata međunarodne saradnje u području korupcije među sudijama može biti snažan preventivni faktor, uključujući institucije Vijeća Evrope kao što su GRECO i Venecijanska komisija, kao i druge institucije poput UN-ove Globalne mreže za promovisanje i zaštitu integriteta sudstva, UNCAC-a, OSCE-a, OECD-a i drugih.
- n. Fenomen percipirane korupcije, kada je nepovjerenje javnosti u nepristrasnost sudstva znatno veće od stvarnog broja korupcijskih predmeta, često je rezultat sistemskih nedostataka na nacionalnom nivou koji se tiču transparentnosti i otvorenosti pravosudnog sistema.

Postoji nekoliko mehanizama za povećanje transparentnosti, a time i javnog povjerenja u pravosuđe. Ti mehanizmi mogu se sažeti u potrebu za proaktivnom politikom informisanja, poput pružanja opštih informacija o funkcionisanju pravosudnog sistema i informisanja javnosti u osjetljivim predmetima, imajući, međutim, u vidu obavezu diskrecije i suzdržanosti, uključujući pravo na pravično suđenje i poštivanje pretpostavke nevinosti.

**KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDIJA (CCJE)**

**Mišljenje  
CCJE  
br. 22 (2019)**

**ULOGA STRUČNIH SARADNIKA**

**I. UVOD**

1. Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) garantuje pravo na zakonom ustanovljen nezavisan i nepristrasan sud<sup>1</sup>. Nezavisnost i nepristrasnost sudija zaštićeni su i tokom njihovog imenovanja i u vršenju njihovih dužnosti kako bi mogli suditi u skladu s tim garantima. Kada sudije u suđenju imaju podršku stručnih saradnika, kvaliteta i efikasnost njihovog rada može biti dodatno unaprijeđena u interesu društva i strana u postupku. Međutim, to se mora učiniti na način koji ne ugrožava prava strana prema članu 6. EKLJP. Stoga je Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) pripremlilo ovo Mišljenje u skladu s mandatom koji mu je dodijelio Komitet ministara.

2. Ovo je mišljenje pripremljeno na osnovu prethodnih mišljenja CCJE-a, Magne Carte sudija (2010) i relevantnih instrumenata Vijeća Evrope, posebno Evropske povelje o zakonu za sudije (1998) i preporuke CM/Rec (2010)12 Komiteta ministara o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti.

3. Mišljenje takođe uzima u obzir odgovore članova CCJE-a na upitnik „o ulozi sudskih službenika i stručnih saradnika unutar sudova i njihov odnos sa sudijama“, sažetak ovih odgovora i preliminarni nacrt koji je pripremio akademski stručnjak imenovan od strane Vijeća Evrope, prof. dr. Anne Sanders (Sveučilište Bielefeld / Viši regionalni sud u Hammu).

---

<sup>1</sup> Član 6 EKLJP.

## A. Ko su stručni saradnici?

4. Rad sudija mogu podržati različite vrste pomoćnika i sudskog osoblja. Ovo se mišljenje fokusira na stručne saradnike. Stručni saradnici imaju pravno obrazovanje i podržavaju sudije ili sudska vijeća u njihovom suđenju. Stručni saradnici preuzimaju širok spektar zadataka kao što su istraživanje, priprema dopisa o pravnim pitanjima ili izrada nacrt presuda. Takve osobe mogu imati mnogo različitih naziva, uključujući stručni saradnik, pravni službenik, pravni referent, sekretar, *Referendare*, *Wissenschaftliche Mitarbeiter*, *Gerichtsschreiber*, *référendaires* ili *greffiers*<sup>2</sup>.

## B. Sudsko osoblje izvan opsega ovog Mišljenja

5. Sudski službenici koji upravljaju zaštitom, održavanjem sudskih zgrada i IT službama neophodni su za sudski sistem. Međutim, oni su izvan opsega ovog Mišljenja.

6. Baš kao i stručni saradnici, administrativni pomoćnici često usko saraduju sa sucima. Rade, naprimjer, na organizovanju spisa, korenspondenciji, pripremi službenih verzija odluka, prikupljanju dokumenata i statističkih podataka. Iako može doći do znatnog preklapanja između njihovog rada i rada stručnih saradnika, ovo se Mišljenje usredotočuje na status i dužnosti stručnih saradnika.

7. Nesvršeni studenti prava koji stažiraju na sudu izvan su opsega ovog Mišljenja, čak i ako pružaju podršku sudijama.

8. Sudski službenici ili *Rechtspfleger*, ili španski *Letrados de la Administración de Justicia*, koji imaju ograničene ovlasti odlučivanja u određenim slučajevima, primjerice o pitanjima izvršenja ili registracije, takođe su izvan opsega ovog Mišljenja. Takvi pravosudni službenici sami odlučuju o svojim predmetima i rade na svojim zadacima, a ne pomažu sudijama u njihovom radu na predmetima. Postoje, međutim, države članice u kojima stručni saradnici takođe imaju određene ovlasti za donošenje odluka, koje se razlikuju od podrške koju pružaju sudijama. Štaviše, u mnogim državama članicama specijalno sudsko osoblje takođe obavlja dužnosti poput registracije, ovjere presuda i drugih dokumenata, kao i pisanja službenog protokola sa saslušanja, poput belgijskog *greffiera*. Te su specifične dužnosti izvan opsega ovog Mišljenja, jer mogu zahtijevati određeni stepen nezavisnosti, čak i od sudije.

9. Sudsko osoblje s istim nazivom može obavljati različite dužnosti u različitim državama članicama. Ako imaju dvostruku ulogu, ovo Mišljenje je ograničeno na onaj dio uloge koji se sastoji od podrške ulozi suca.

---

<sup>2</sup> Podaci o praksi u državama članicama navedeni u ovom Mišljenju značajno su sažeti. Za detaljnije informacije, čitaoca se poziva da pogleda odgovore članova CCJE-a i sažetak odgovora na <https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-no.-22-on-the-role-of-court-clerksand-legal-assistants-within-the-courts-and-their-relationships-with-judges>.



10. U mnogim se slučajevima suci moraju pouzdati u znanje i iskustvo stručnjaka koji nemaju pravnu stručnost kako bi se donijela primjerena odluka u nekom predmetu. Međutim, takvi stručnjaci, čak i ako su trajno zaposleni na sudu, su izvan opsega ovog Mišljenja.

## II. PODRŠKA SUDIJAMA: OPSEG MIŠLJENJA

### A. Koji bi trebao biti razlog za zapošljavanje stručnih saradnika?

#### 1. Podrška u provođenju pravde

11. Podrška provođenju pravde u interesu cjelokupnog društva bi trebao biti glavni razlog za zapošljavanje stručnih saradnika. Sposobni stručni saradnici mogu pružiti dragocjenu podršku sudijama i na taj način pomoći u poboljšanju kvalitete sudskih odluka. Rad stručnih saradnika sa specijalizovanim pravnim znanjem može biti naročito koristan<sup>3</sup>. Ipak, imenovanje kvalifikovanih sudija i odgovarajuće mogućnosti za obuku sudija se ne bi trebale zanemariti u korist zapošljavanja stručnih saradnika.

#### 2. Obrazovanje mladih pravника, posebno (budućih) sudija

12. Rad stručnih saradnika može poslužiti i u obrazovne svrhe. Radeći kao stručni saradnici, mladi pravnici mogu steći korisno razumijevanje rada sudova. To je vidljivo iz iskustva zemalja članica. U nekim državama članicama podrška sudiji je obavezan dio pravnog obrazovanja prije prakse<sup>4</sup>. U drugim je državama rad u svojstvu stručnog saradnika formalni ili neformalni preduslov ili se barem smatra korisnim iskustvom prije nego što se osoba prijavi za položaj sudije<sup>5</sup>. Čak i u zemljama u kojima nema karijernog pravosuđa i sudije se imenuju iz reda uspješnih praktičara, dobijanje perspektive „iza klupe“ smatra se korisnim<sup>6</sup>. U drugim zemljama, u kojima mlade sudije mogu neko vrijeme služiti kao stručni saradnici na višim sudovima, takvi položaji<sup>7</sup> mogu pružiti korisne uvide i iskustva prije napredovanja na više sudske položaje.

#### 3. Efikasnost

13. Pravovremeno i ekonomično odlučivanje o predmetima važan je cilj svakog sudije. Štaviše, kvaliteta sudskih odluka nakon detaljnog razmatranja

<sup>3</sup> Naprimjer, u međunarodnom i evropskom pravu: CCJE Opinion No. 9 (2006) para 19, Rec. A(e).

<sup>4</sup> Njemačka, Slovenija.

<sup>5</sup> Belgija, BiH, Finska, Gruzija, Poljska, Moldavija, Slovenija, Švedska, Švicarska.

<sup>6</sup> Irska, Ujedinjeno Kraljevstvo.

<sup>7</sup> Albanija, Hrvatska, Njemačka, Slovenija.

pitanja<sup>8</sup> bitan je aspekt efikasnog pravosuđa. Stručni saradnici mogu biti važno sredstvo za oslobađanje sudija od ne-pravnih poslova, kako bi se ubrzao rad sudova i smanjio broj neriješenih predmeta<sup>9</sup>, a i kao pomoć u pripremi kvalitetnijih odluka. Kao što je CCJE istakao, odgovornost država članica je da osiguraju odgovarajuće resurse kako bi sudovi mogli pružiti suđenje visoke kvalitete u interesu javnosti<sup>10</sup>. Prije svega, to znači osigurati financijska sredstva za imenovanje dovoljnog broja sudija. Međutim, sudije ne rade same na sudovima. Stoga je neophodno osigurati dovoljno sredstava za zapošljavanje kvalifikovanog sudskog osoblja, uključujući stručne saradnike<sup>11</sup>.

14. Mora postojati ravnoteža između brzog sudskog postupka i prava strana na nezavisan i nepristrasan sud. Član 6. EKLJP garantuje prava strana da imaju odluku pravičnog i nepristrasnog suda. Stručni saradnik nije dio tog suda. Stoga se stručni saradnici ne bi smjeli zapošljavati nauštrb imenovanja odgovarajućeg broja sudija.

### III. ULOGA I DUŽNOSTI SUDIJA I STRUČNIH SARADNIKA

Ako je opterećenost sudija prevelika, to bi moglo povećati pritisak da se na stručne saradnike prenese više dužnosti nego što je poželjno<sup>12</sup>.

15. Podržavajući odlučivanje sudija, stručni saradnici mogu poboljšati rad suda na svim nivoima. Države članice trebale bi pažljivo razmisliti hoće li zaposliti stručne saradnike, i ako da, u kojim bi se sudovima trebali zaposliti i kako organizovati njihov rad kako bi podržali kvalitetu i pravovremenost, a samim time i efikasnost pravosudnog sistema. U tom procesu, države članice moraju biti svjesne da različite svrhe zapošljavanja stručnih saradnika mogu biti međusobno isključive. Ako države članice nastoje podržati brzo donošenje odluka sa stručnim saradnicima, ovu svrhu ne mogu postići zapošljavanjem stručnih saradnika u čisto obrazovne svrhe, jer to opterećuje sudije mentorisanjem i podučavanjem.

---

<sup>8</sup> Vidjeti preporuku CM/Rec(2010)12, paragraf 31; za kvalitetu sudskih odluka vidjeti CCJE Mišljenje br. 11 (2008).

<sup>9</sup> Vidjeti CCJE Mišljenje br. 6 (2004) paragraf 65.

<sup>10</sup> Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, paragraf 32, i CCJE Mišljenje br. 2 (2001), paragraf 4; Mišljenje br. 10 (2007), paragraf 37; Mišljenje br. 17 (2014), paragraf 35; Mišljenje br. 18 (2015), paragraf 22.

<sup>11</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE br. 11 (2008) paragraf 14; CCJE Mišljenje br. 2 (2001), paragraf 8.

<sup>12</sup> O efektima povećanog opterećenja na rad sa stručnim saradnicima vidjeti Nina Holvast, U sjeni suca - uključivanje sudskih savjetnika u rad nizozemskih okružnih sudova, 2017, str. 179-181; vidjeti takođe Peter Bieri, Pravni službenici u Švicarskoj - Rješenje kako se nositi s teretom predmeta, 7 Međunarodni časopis za sudsku upravu (2016).

16. Iako se sve države članice koje koriste stručne saradnike slažu da pružaju dragocjenu pomoć i štede vrijeme sudija, vrlo malo država članica prikuplja podatke o tome kolika je stvarna korist od stručnih saradnika<sup>13</sup>. Stoga se preporučuje državama članicama da vrše procjenu doprinosa stručnih saradnika.

## **B. Uloga sudije i uloga stručnog saradnika**

### *1. Uloga sudije*

17. Razumijevanje uloge sudija u bilo kojem pravosudnom sistemu neraskidivo je povezano s njegovom historijom, pravnom i pravosudnom kulturom. Stoga se uloga sudije u različitim državama članicama i dalje shvata na različite načine. I dalje mogu postojati znatne razlike, na primjer, između država kontinentalnog prava (*civil law*) i država anglosaksonskog (*common law*) prava. U *common law* sistemima pisanje presude može se shvatiti kao lična dužnost koja se ne bi trebala prenijeti ili dijeliti sa saradnikom, bez obzira na to koliko je saradnik kvalifikovan.

18. Bez obzira koliko različite prakse i tradicije pravosudnih sistema mogu biti, odlučivanje je svugdje u središtu uloge sudija. Član 6. EKLJP postavlja zahtjeve za legitimitet sudskih odluka. Postupci<sup>14</sup> i značajne garncije nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa imaju za cilj zaštititi postupak odlučivanja pojedinog sudije<sup>15</sup>. Te garncije osiguravaju da sudije mogu samostalno i nepristrasno odlučivati u skladu sa zakonom i njihovim tumačenjem činjenica<sup>16</sup>. Te garncije nisu povlastice dodijeljene u ličnom interesu sudija, već u interesu vladavine zakona i lica koje traže pravdu zagarrantovane članom 6. EKLJP<sup>17</sup>. Stoga donošenje odluka nije privilegija sudija koja se može delegirati po volji, nego je u središtu njihove dužnosti u društvu zasnovanom na vladavini zakona. Sudije nisu samo voditelji predmeta, već moraju baratati zakonom i činjenicama na način da sudske odluke ostanu u potpunosti njihove.

---

<sup>13</sup> Republika Češka, Ujedinjeno Kraljevstvo, U Hrvatskoj je istraživanje pokazalo da su sudovi sa stručnim saradnicima efikasniji nego sudovi bez takve podrške.

<sup>14</sup> Za važnost imenovanja sudija vidjeti Preporuku CM/Rec (2010) 12, paragraf 3, 4. vidjeti isto ESLJP odluka od 12. marta 2019. godine – Astradsson v. Island – predmet br. 26374/18.

<sup>15</sup> Vidjeti Povelju o temeljnim pravima EU: Sud Evropske unije (CJEU), odluka od 27. februara 2018. godine - Associação Sindical dos Juizes Portugueses protiv Tribuna de Contas - C 64/16, paragraf 44. Za važnost razdvajanja vlasti i sudske nezavisnosti kao elementa od javnog značaja u slobodi govora, vidjeti ESLJP, odluka od 23. juna 2016. godine - 20261/12. Baka protiv Mađarske, paragraf 162-176.

<sup>16</sup> Preporuka CM/Rec(2010)12, paragraf 5.

<sup>17</sup> Preporuka CM/Rec(2010)12, paragraf 11.

## 2. *Uloga stručnih saradnika*

19. Uloga stručnih saradnika slijedi ulogu sudije. Stručni saradnici moraju podržati sudije u njihovoj ulozi, a ne zamjenjivati ih. Bez obzira na njihove dužnosti, mora ih nadzirati sudija ili sudije koji su i dalje odgovorni za donošenje odluka u svim aspektima. Međutim, podržavajući sudije u njihovom suđenju, stručni saradnici učestvuju u izvršavanju sudskih zadataka. Stoga moraju udovoljavati najvišim profesionalnim i etičkim standardima i na taj način pomoći u izgradnji visokog povjerenja javnosti u pravosudne institucije<sup>18</sup>.

### C. **Rad stručnih saradnika**

20. Svaki pravni sistem mora odlučiti hoće li i u kojoj mjeri biti angažovani stručni saradnici. Ta će odluka zavisiti o mnogim faktorima, uključujući o pravnoj tradiciji i razumijevanju uloge sudija i strana.

#### 1. *Koje dužnosti i odgovornosti moraju ostati na sudiji?*

21. Kao što je već spomenuto, odlučivanje je u centru dužnosti sudije u svim pravnim sistemima. Stoga odlučivanje mora ostati u domeni sudije ili vijeća koje je odgovorno za predmet. Donošenje odluka zahtijeva primjenu prava na osnovu sveobuhvatnog razumijevanja činjenica. Sudije održavaju ročišta kako bi utvrdili činjenice i raspravljali o pitanjima u sporu s advokatima i stranama u postupku. Naprimjer, u krivičnim predmetima, pretres pruža priliku za saslušanje žrtve i optuženog. Izrada nacrtu presude mora se zasnivati na odlučivanju sudija u svakom aspektu predmeta<sup>19</sup>.

22. Što su stručni saradnici bliže procesu odlučivanja, to je važnije da sudije i pravosudni sistemi ostaju na oprezu. Sav pripremni rad zahtijeva održavanje ravnoteže između efikasne organizacije rada i kontrole sudije. Iz perspektive sudija, to bi se trebalo učiniti pažljivim nadzorom rada stručnih saradnika.

#### 2. *Rad stručnih saradnika u odnosu na postupak odlučivanja.*

23. Odgovori država članica pokazuju razne dužnosti različitih nivoa odgovornosti koje stručni saradnici mogu obavljati. Ako stručni saradnici aktivno rade u procesu odlučivanja, države članice moraju osigurati da sudija ostane u kontroli kako bi osigurao prava strana prema članu 6. EKLJP.

---

<sup>18</sup> Vidjeti Model etičkog kodeksa za stručne saradnike i savjetnike u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini, str. 4.

<sup>19</sup> O važnosti profesionalizma sudija, vidjeti Mišljenje CCJE br. 11 (2008), paragraf 21-23.

### (i) Organizovanje spisa i istraživanje činjenica

24. Stručni saradnici mogu pomoći u istraživanju činjenica, naprimjer organizovanjem i pregledavanjem velikih dokumenata pod vodstvom i nadzorom sudije<sup>20</sup>. Međutim, budući da se sudsko odlučivanje temelji na činjenicama, utvrđivanje i procjena činjenica ostaje isključivo odgovornost sudije. Stoga bi uloga stručnog saradnika trebala ostati ograničena u tom pogledu.

25. U mnogim su državama stručni saradnici uključeni u izradu nacrtu odluka i presuda. To može uključivati i izradu procesnih odluka<sup>21</sup>. Međutim, neke države članice ne dopuštaju učestvovanje stručnih saradnika u procesu izrade odluka<sup>22</sup>. Ako su stručni saradnici uključeni u postupak sastavljanja nacrtu, oni bi trebali raditi pod strogim nadzorom i vodstvom sudije. Stoga bi države članice trebale razmotriti je li i u kojoj mjeri prikladno da se dopusti prisustvo i učestvovanje sudskih savjetnika na raspravama u predmetima.

26. Ako stručni saradnici pripreme kompletne nacrtu odluka, postoji rizik da prijedlozi stručnih saradnika usmjeravaju mišljenje sudije (efekat sidrenja). Međutim, takav je efekat moguć i ako stručni saradnik samo pripremi prijedlog kako bi trebalo odlučiti o pojedinom predmetu<sup>23</sup>. Ovi rizici mogu biti naročito visoki ako stručni saradnici pripreme prvi nacrt ili memorandum bez uputa sudije. Međutim, čak i ako je takav nacrt presude ili dopisa napisan nakon što je sudija izrazio svoje preliminarno mišljenje, davanje saradnicima da izrađuju nacrtu odluka može spriječiti sudiju da se istinski upozna s predmetom. U ovoj situaciji sudija možda neće shvatiti da se prvi utisak može promijeniti detaljnijim radom na izradi nacrtu presude. Sudije trebaju biti svjesni tih rizika i pobrinuti se da zadrže odgovornost za presude u svakom trenutku.

### (iii) Samostalan rad na predmetima

27. U nekim državama članicama stručni saradnici rade na predmetima nezavisnije, na primjer odlučujući o proceduralnim pitanjima poput imenovanja vještaka ili odlučivanja o troškovima postupka. U malom broju država članica stručni saradnici takođe mogu voditi ročišta i raditi na manjim predmetima<sup>24</sup>. U

<sup>20</sup> U Malti, stručni saradnici prikupljaju dokaze za sudije. 6 (ii) Izrada nacrtu odluka ili pisanje prijedloga odluka.

<sup>21</sup> Andora, Austrija, Belgija, Hrvatska, Finska, Gruzija, Latvija, Litvanija, Republika Moldavija, Ruska Federacija, Švedska, Ukrajina.

<sup>22</sup> Andora, Irska, Ujedinjeno Kraljevstvo.

<sup>23</sup> Za akademsku raspravu o ovom problemu s daljnjim referencama vidjeti Nina Holvast, U sjeni suca, umiješanost pravosudnih pomoćnika na nizozemske okružne sudove, 2017, str. 216.

<sup>24</sup> Takve mogućnosti postoje u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Češkoj, Finskoj, Islandu, Sloveniji i Švedskoj.

mnogim slučajevima, odluke stručnih saradnika zahtijevaju odobrenje sudije. Ako države članice omoguće stručnim saradnicima obavljanje tako važnih zadataka, to se može učiniti samo uz zakonsku osnovu i uz strogi nadzor sudije.

#### **(iv) Rad na izboru predmeta za žalbu ili ustavni nadzor**

28. Vrhovni i ustavni sudovi imaju jedinstvenu ulogu u harmonizaciji sudske prakse<sup>25</sup> i često primaju velik broj predmeta. Stručni saradnici koji rade na vrhovnim i ustavnim sudovima često sažimaju činjenice predmeta i relevantni zakon i daju prijedloge treba li predmet biti prihvaćen za žalbu ili ustavni nadzor<sup>26</sup>. Takva pomoć u “odbacivanju” prijava može pomoći sudijama da se usredotoče na važne predmete, dok saradnici pomažu u bržem rješavanju rutinskih predmeta. Međutim, postoji rizik da stručni saradnici dobiju uticaj na odabir predmeta. Države članice moraju biti svjesne takvih rizika i osigurati da sudije kontrolišu odlučivanje i odabir samih predmeta.

### **3. Rad stručnih saradnika izvan procesa odlučivanja.**

#### **(i) Pravno istraživanje**

29. Stručni saradnici mogu istraživati (ako to ne rade strane u postupku) zakone, i analizirati sudske praksu. To je praksa u svim državama članicama u kojima postoje stručni saradnici. U nekim se državama članicama istraživanje uglavnom smatra dužnostima strana u postupku<sup>27</sup>. Međutim, ako stručni saradnici pripreme bilješke s prijedlogom odluke i/ili razlozima za odluku, oni su više uključeni u postupak donošenja odluke.

#### **(ii) Pisanje službenih zapisnika sudskih rasprava**

30. U mnogim je zemljama pisanje službenog zapisnika sudske rasprave ostalo važna dužnost određenih stručnih saradnika<sup>28</sup>. Ovaj zadatak sve više preuzima tehnologija, ali može ostati važan u nekim slučajevima.

#### **(iii) Pripremanje odluka za objavu**

31. Ostale dužnosti stručnih saradnika mogu uključivati korekturu odluka, provjere referenci ili pripremu odluka za objavljivanje (posebno uključujući anonimizaciju).

<sup>25</sup> O ulozi vrhovnih sudova u osiguravanju ujednačenosti sudske prakse, vidjeti Mišljenje CCJE br. 20 (2017), paragraf 20-25.

<sup>26</sup> Andora, Austrija, Hrvatska, Češka, Finska, Gruzija, Njemačka, Island, Litvanija, Norveška, Poljska, Rumunija, Slovenija, Španija.

<sup>27</sup> Ujedinjeno Kraljevstvo.

<sup>28</sup> Andora, Austrija, Belgija, Finska, Francuska, Monako, Rumunija, Ruska Federacija, Švedska, Švicarska.



#### (iv) Pripremanje informacija za medije

32. CCJE je prepoznao važnost pružanja medijima sažetaka sudskih odluka, informacija o činjenicama i informacija o pretresima<sup>29</sup>. Izrada takvih informacija pod nadzorom sudije može biti važna dužnost stručnih saradnika.

#### (v) Administrativne dužnosti

33. Dok administrativne poslove obično obavljaju administrativni pomoćnici, dužnosti poput pisanja službenih protokola o pretresima, organizovanja predmeta, dopisivanja sa strankama, pripreme službenih primjeraka odluka i prikupljanja statističkih podataka obavljaju stručni saradnici u nekim državama članicama.

34. Neki propisi ili smjernice trebali bi informisati sudije i stručne saradnike o tome koji se poslovi mogu prenijeti na stručne saradnike, čime se stvara transparentnost i odgovornost o prihvatljivom uključivanju stručnih saradnika u postupak donošenja odluka<sup>30</sup>. Konkretno, pravosudni sistemi moraju uzeti u obzir da iskušenje aktivnijeg uključivanja stručnih saradnika u proces donošenja odluka može biti vrlo veliko za preopterećene suce.

### D. Interakcija sudija i stručnih saradnika

#### 1. *Stručni saradnici pod vodstvom sudija*

35. Zaštita nezavisnosti pravosuđa preduslov je vladavine zakona. Stručni saradnici nisu sudije i stoga u tom svojstvu nemaju pravo na sudijsku nezavisnost. Stoga, u svojoj ulozi stručnih saradnika, oni nisu nezavisni o sudijama s kojima rade. U tom svojstvu, oni moraju slijediti naredbe sudija.

## IV. STATUS STRUČNIH SARADNIKA

#### 2. *Sudijska uloga vodstva*

36. Kao što je već spomenuto, sudije nisu samo voditelji predmeta. Međutim, ako stručni saradnici rade s njima, sudije moraju imati vodeću ulogu što podrazumijeva davanje konstruktivnih povratnih informacija, pomaganje u razvoju stručnih saradnika, izgradnju međusobnog povjerenja i planiranje zadataka koji mogu biti delegirani. Ta je uloga posebno jaka ako rad sa saradnikom služi u obrazovne svrhe. Što veći broj stručnih saradnika radi sa sucem, veća je važnost takvih menadžerskih vještina. Sudije treba naučiti kako

<sup>29</sup> CCJE Mišljenje br. 7 (2005), paragraf 42.

<sup>30</sup> O važnosti regulacije iz akademske perspektive vidjeti Nina Holvast, U sjeni suca, uključenost pravosudnih pomoćnika na nizozemske okružne sudove, 2017., str. 217-219.

---

voditi, delegirati i komunicirati te im trebati pružiti podršku kroz adekvatne savjete.

### 3. *Jasna uputstva*

37. Sudije moraju dati jasna uputstva stručnim saradnicima i pružiti im sve potrebne informacije kako bi im omogućili da svoj posao obavljaju na najbolji mogući način.

### 4. *Međusobno poštivanje*

38. Sudije i stručni saradnici trebaju poštovati i cijeniti međusobnu ulogu i međusobne dužnosti. Stručni saradnici moraju poštivati ograničenje svoje uloge u odnosu na ulogu sudije. Sudije, međutim, moraju cijeniti i uvažavati važan doprinos stručnih saradnika u radu suda.

### 5. *Razmjena*

39. Na temelju uzajamnog poštovanja i razumijevanja uloga stručnih savjetnika i sudija, oboje mogu i trebaju učestvovati u međusobno korisnoj razmjeni. Budući da neki ljudi preferiraju “razmišljanje naglas” u odnosu na “razmišljanje na papiru”, stručni saradnik koji služi kao “izvor povratnih informacija” može biti koristan za sudiju, pogotovo ako sudija nije dio vijeća, već odlučuje sam. Konstruktivne povratne informacije korisne su i za stručne saradnike i za sudije.

### 6. *Regulisanje radnog odnosa*

40. Države članice bi trebale prepoznati uloge i dužnosti stručnih saradnika. Neke su države članice radni odnos sudija i stručnih saradnika regulisale statutom ili internim propisima<sup>31</sup>. Države članice trebale bi utvrditi ključna pitanja u odnosu između sudija i stručnih saradnika i razmotriti najbolje načine za njihovo rješavanje. To može biti kroz propise, standarde i smjernice ili kodekse ponašanja za interakciju između sudija i stručnih saradnika. Provedbeni propisi i etička pravila takođe mogu pomoći u izbjegavanju sukoba između sudija i stručnih saradnika, te objasniti, na primjer, kako rješavati sukob ličnosti<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> U Hrvatskoj se stručni saradnici spominju čak i u Ustavu.

<sup>32</sup> Model kodeksa ponašanja za stručne saradnike i savjetnike u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini pruža koristan primjer.

## A. Praksa u državama članicama

41. Informacije koje su dostavile države članice pokazuju niz različitih pristupa statusu i organizaciji stručnih saradnika. U većini država članica stručni saradnici rade na svim sudovima i instancama. U nekim državama članicama angažovani su samo na višim sudovima i ustavnim sudovima<sup>33</sup> ili samo na ustavnom sudu<sup>34</sup> ili na specijalizovanim sudovima<sup>35</sup>. Stručni saradnici mogu biti državni službenici<sup>36</sup> ili zaposlenici<sup>37</sup>, na određeno vrijeme, ili s dugoročnim ugovorima. U nekim zemljama stručni saradnici mogu biti prvostepene ili drugostepene sudije koje ograničeno vrijeme djeluju kao stručni saradnici prije nego što se vrate na svoje sudove<sup>38</sup>. Dok takve sudije na posudbi rade kao stručni savjetnici, oni zadržavaju svoj status sudija suda iz kojeg dolaze.

## B. Izbor

### 1. Postupak izbora

42. Stručni saradnici bi se trebali birati u transparentnom postupku zasnovanom na objektivnim kriterijima i na zaslugama uzimajući u obzir iskustvo, kvalifikacije, pravne vještine, integritet, komunikacijske vještine i motivaciju. Raznolikost može biti faktor u procesu odabira. Ako je rad kao stručni saradnik preduslov (formalni ili neformalni) da bi se postao sudija, to se mora uzeti u obzir u postupku odabira. Obrazovnoj svrsi stručnih saradnika mora se dati odgovarajuća težina u postupku odabira. Ako je rad kao stručni saradnik neophodni uslov kvalifikacije za pravnog praktičara<sup>39</sup>, kao što je to slučaj u nekim državama članicama<sup>40</sup>, ta se načela ne mogu u potpunosti uzeti

<sup>33</sup> Austrija, Kipar, Danska, Njemačka (na prvostepenim i drugostepenim sudovima, ali diplomirani pravnici (*Referendare*) rade ograničen period kao neophodni uslov u sticanju kvalifikacija za praktično bavljenje pravom), Irska, Luksemburg, Norveška, Španija, Ujedinjeno Kraljevstvo.

<sup>34</sup> Italija.

<sup>35</sup> Albanija.

<sup>36</sup> Andora, Austrija, Azerbejdžan, Belgija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Kipar, Danska, Finska, Francuska, Gruzija, Island, Litvanija, Luksemburg, Monako, Rumunija, Ruska Federacija, Slovenija, Španija, Švedska, Švicarska.

<sup>37</sup> Bosna i Hercegovina, Češka, Francuska, Latvija, Malta, Republika Moldavija, Norveška, Poljska, Španija, Ujedinjeno Kraljevstvo.

<sup>38</sup> Pogotovo u Njemačkoj i Španiji, ali model postoji i - s varijacijama - u Albaniji, Austriji, Hrvatskoj i Sloveniji.

<sup>39</sup> Pravni praktičar u tom smislu može značiti, ovisno o nacionalnom pravnom sistemu u svakoj zemlji, rad kao advokat i/ili tužilac i/ili sudija.

<sup>40</sup> Njemačka i Slovenija, u nekim aspektima Austrija i Belgija. Te pripravnike ili *Referendare* ne treba miješati s potpuno kvalifikovanim stručnim saradnicima koji na duže vrijeme podržavaju sudije na svim sudovima (Slovenija, Belgija) ili najvišim sudovima (Austrija i Njemačka).

u obzir, jer svakom kvalifikovanom kandidatu treba dati priliku da stekne potrebne kvalifikacije da bi postao pravni praktičar.

## 2. *Vanjska nezavisnost sudstva*

43. Sudska nezavisnost mora biti zaštićena od vanjskih pritisaka (vanjska nezavisnost<sup>41</sup>). Zbog blizine stručnih saradnika u sudskom postupku, mora se garantovati nezavisnost sudstva u postupku izbora stručnih saradnika. Pravosuđe, a ne izvršna vlast, bi trebalo biti odgovorno za izbor. Štaviše, u načelu je pravosuđe najprikladnije za odabir kandidata s kvalitetama i vještinama potrebnim za podršku sudu, posebno kada je potrebna stručnost u određenim područjima prava.

## 3. *Unutrašnja nezavisnost*

44. Nezavisnost sudstva se može narušavati i mjerama preduzetim u pravosuđu (unutrašnja nezavisnost<sup>42</sup>), a ne samo vanjskim uticajima. Stručni saradnici usko saraduju sa sudijama koji se moraju moći osloniti na njihovu pouzdanost, sposobnost i motivaciju. To je posebno važno u slučajevima kada su stručni saradnici dodijeljeni pojedinačnom sudiji ili vijeću. U takvim slučajevima pojedinačni sudija koji radi s pojedinim stručnim saradnicima bi trebao imati pravo glasa u njihovom odabiru i rasporedu.

## 4. *Trajanje zaposlenja*

45. Države članice različito pristupaju pitanju trajanja zaposlenja stručnih saradnika. U većini država članica zvanje stručnog saradnika može biti stalno zvanje<sup>43</sup>. Iako se u takvim zemljama položaj saradnika obično ne zamišlja kao stalna karijera, u praksi stručni saradnici mogu ostati dugo u tom statusu, čak i do penzionisanja. Ovo posebno može biti slučaj u zemljama u kojima bi položaj stručnih saradnika trebao poslužiti kao odskočna daska da bi se postalo sudija. Ako nije angažovano dovoljno novih sudija, stručni saradnici mogu se "zaglaviti" na svom položaju<sup>44</sup>. U drugim zemljama posao stručnog saradnika je kratkoročno radno mjesto, koje takođe ima obrazovni aspekt<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Vidjeti Preporuku CM / Rec (2010) 12, paragraf 11-21, vidjeti CJEU, odluku od 27. februara 2018. godine - Portugalsko udruženje sudija v.d. Revizorski sud - C 64/16, 44.

<sup>42</sup> Vidjeti Preporuku CM / Rec (2010) 12, paragraf 22-25, vidjeti CJEU, odluku od 27. februara 2018. godine - Portugalsko udruženje sudija v.d. Revizorski sud - C 64/16, 44.

<sup>43</sup> Andora, Azerbejdžan, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Kipar, Gruzija, Švicarska, Latvija, Litvanija, Republika Moldavija, Monako, Norveška, Rumunija.

<sup>44</sup> Hrvatska, Slovenija.

<sup>45</sup> Austrija, Češka, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Irska, Luksemburg (još nema puno iskustva) Norveška, Poljska, Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo.

46. Oba sistema dugoročnog i kratkoročnog zapošljavanja imaju prednosti i nedostatke. Zadržavanje iskusnih stručnih saradnika može doprinijeti efikasnosti sudova. Česte promjene znače da se novi saradnici moraju obučavati i treba im vremena da bi postali korisni. Iskusni saradnici mogu uštediti vrijeme i mogu samostalno raditi na rutinskim predmetima. Međutim, postoje i nedostaci ako stručni saradnici ostanu predugo. Ako stručni saradnici postanu vrlo iskusni, mogli bi steći previše uticaja na sudski postupak. To bi bilo problematično uzimajući u obzir gore navedene garante iz člana 6. EKLJP-a. Ako služenje stručnog saradnika ima obrazovnu svrhu, posebno je važno da stručni saradnici nastave dalje. Nadalje, redovna promjena stručnih saradnika može pomoći sudovima i sudijama da budu dinamičniji i povezani s novim događajima.

47. Ako države članice i njihovi pravosudni sistemi angažuju stručne saradnike na duže vrijeme, trebali bi prepoznati svoju odgovornost kao poslodavca i pružiti im mogućnosti obuke i/ili omogućiti napredne uloge iskusnim stručnim saradnicima kako bi im pomogli u njihovom razvoju. Trebalo bi biti moguće unaprijediti takve saradnike na važnije položaje u sudskoj administraciji ili im omogućiti napredovanje na više sudove.

48. Ako je to moguće u pojedinom pravosudnom sistemu, najkvalitetnije stručne saradnike treba poticati i podržavati ih na njihovom putu da postanu sudije. Na taj se način pravosudni sistem može osloniti na kandidate koji imaju sveobuhvatno razumijevanje dužnosti i uloge sudija. Izgradnja na njihovom iskustvu može umanjiti potrebe za obukom i pomoći u razvoju efikasnog sudskog sistema.

49. Potiču se države članice da pronađu ravnotežu između prednosti i nedostataka dugoročnih i kratkoročnih angažmana stručnih saradnika. Vrijeme rada ne smije biti prekratko kako bi stručni saradnici mogli pružiti podršku visoke kvalitete i steći vrijedne spoznaje. Međutim, u svjetlu gore opisanih rizika, boravak stručnih saradnika u istoj ulozi također ne bi trebao biti predug.

### **C. Procjena**

50. Ako se rad stručnih saradnika ocjenjuje, to bi trebao učiniti sudija ili sudije s kojima je stručni saradnik radio. Ovo je posebno važno ako rad stručnog saradnika služi u obrazovne svrhe. Ocjene i reference ostvarene u tom postupku mogu biti od velike važnosti za karijerne mogućnosti stručnog saradnika. Procjene se moraju provesti prema objektivnim kriterijima, uzimajući u obzir pravnu sposobnost, integritet, motivaciju i efikasnost saradnika. Dokle god ocjene stručnih saradnika ne stvaraju probleme vezane za nezavisnost pravosuđa, načela razvijena za ocjenu sudija mogu se uzeti kao smjernice<sup>46</sup>. U postupku ocjenjivanja stručnog saradnika bi trebao biti saslušan kako sudija tako i stručni saradnik.

<sup>46</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE-a br. 17 (2014).

## D. Obuka

51. U pravnom okruženju koje se stalno mijenja, pravosuđe bi trebalo uspostaviti kulturu samousavršavanja i obuke sudija<sup>47</sup>. Takve mogućnosti obuke trebaju biti otvorene za stručne saradnike kako bi se poboljšala njihova sposobnost pomaganja sudijama. Ako postoji sistem obuke sudija, isti sistem treba staviti na raspolaganje i za obuku stručnih saradnika. Pri tome se treba uzeti u obzir potreba saradnika za obukom. Takva obuka je od posebnog značaja ako stručni saradnici imaju za cilj da postanu sudije.

## E. Organizacija

52. Kao što odgovori država članica pokazuju, u osnovi postoje tri različita načina organizovanja stručnih saradnika: Stručni saradnik ili više njih mogu raditi s jednim sudijom<sup>48</sup>. Stručni saradnici bi takođe mogli biti dodijeljeni vijeću suda<sup>49</sup>. U trećem pristupu, stručni saradnici su organizovani u grupama i rade s različitim sudijama<sup>50</sup>. U rijetko korištenom četvrtom pristupu, timovi stručnih saradnika uspostavljaju se za posebne predmete<sup>51</sup>.

53. Pravosudni sistem trebao bi pažljivo razmotriti koji pristup najbolje odgovara njegovoj pravnoj tradiciji i sudskoj organizaciji. Svaki od ovih pristupa ima prednosti i nedostatke. Ako sudije usko sarađuju s istim saradnikom ili saradnicima, može se izgraditi visok stepen povjerenja. U ovom slučaju, sudije bi trebale imati pravo glasa prilikom dodjele stručnih saradnika. Broj stručnih saradnika dodijeljen svakom sudiji ne bi trebao biti prevelik da bi sudije imale vremena pažljivo pregledati njihov rad. Prednost sistema grupa je što sudije rade sa stručnim saradnicima različitih kvaliteta.

## F. Nagrada

54. Što duže stručni saradnici rade na sudovima, to je važnije da je njihov rad adekvatno plaćen. Ne samo da bi trebalo pravilno prepoznati vrijednost posla koje obavljaju stručni saradnici, već mogu nastati i rizici korupcije kao rezultat potplaćenih stručnih saradnika.

---

<sup>47</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE br. 4 (2003).

<sup>48</sup> To bi se moglo nazvati „kabinetnim sistemom“: Austrija, Azerbejdžan, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Kipar, Gruzija, Njemačka, Irska, Latvija, Litvanija, Malta, Republika Moldavija, Poljska, Ruska Federacija, Španija (na Ustavni sud), Ujedinjeno Kraljevstvo, Ukrajina; to je i praksa na Sudu Evropske unije.

<sup>49</sup> Andora, Belgija, Švicarska, Češka, Finska, Njemačka, Island, Rumunija, Slovenija, Švedska.

<sup>50</sup> Andora, Austrija, Bosna i Hercegovina, Danska, Finska, Irska, Latvija, Vrhovni sud Litvanije, Luksemburg, Monako, Norveška, Španija to je i praksa Evropskog suda za ljudska prava.

<sup>51</sup> Ponekad Finska; takva je praksa i na Međunarodnom krivičnom sudu (MKS).



## G. Profesionalno ponašanje

### 1. *Nepriistrasnost*

55. Stranke koje dolaze na sud očekuju nepristrasnost ne samo od sudije koji odlučuje o njihovom predmetu, već i od stručnog saradnika koji podržava sudiju koji radi na predmetu. Zbog toga su stručni saradnici dužni otkriti svaki sukob interesa. Nadalje, države članice trebale bi razmotriti uvođenje pravila koja zahtijevaju da se stručni saradnici izuzmu prema istim kriterijima kao i za izuzeće sudija<sup>52</sup>. CCJE preporučuje da države članice razmotre uvođenje propisa koji će strankama omogućiti da ospore učestvovanje stručnih saradnika.

### 2. *Povjerljivost*

56. Stručni saradnici moraju čuvati povjerljivost svih informacija koje saznaju u vezi s njihovim radom. To je presudno za komunikacije izvan suda, npr. s prijateljima, na društvenim medijima, s medijima, sa strankama, izvršnom i zakonodavnom vlasti. Međutim, to je također važno unutar suda, npr. u odnosu na predsjednika suda i upravu suda. Propisi o povjerljivosti moraju, naravno, poštivati prava i slobode zaštićene članom 10. EKLJP i drugim relevantnim odredbama Konvencije.

### 3. *Nezavisnost*

57. Stručni saradnici imaju dvostruku ulogu: oni su dio sudske uprave, ali pomažu i sudijama u izvršavanju njihovih nezavisnih dužnosti. Stoga je poštivanje i promovisanje nezavisnosti pravosuđa važna dužnost stručnih saradnika. Ova posebna uloga mora se odraziti na njihov status. Uređivanjem njihovih dužnosti, njihovim zakonskim pravima i statusom mora se osigurati da njihova dvostruka uloga ne bude zloupotrijebljena izvan pravosuđa niti iz pravosuđa kako bi se povrijedila nezavisnost sudija. Naprimjer, u slučaju sukobljenih naloga sudije koji radi na konkretnom predmetu i sudske uprave, odluka sudije se mora poštovati.

### 4. *Etički i profesionalni standardi ponašanja*

58. Stručni saradnici, posebno oni koji su uključeni u postupak sastavljanja odluka, preuzimaju važne dužnosti u pravosuđu. Njihovo ponašanje može direktno uticati na povjerenje društva i stranaka koje traže pravdu. CCJE preporučuje razvijanje etičkih i profesionalnih standarda ponašanja za stručne saradnike koji će odražavati njihovu ulogu i dužnosti<sup>53</sup>. Usprkos važnim

---

<sup>52</sup> Kao u Hrvatskoj, Rumuniji, Sloveniji, Švicarskoj.

<sup>53</sup> Pogledati kao primjer Model kodeksa ponašanja stručnih saradnika i savjetnika u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini.

razlikama u ulozi sudija i stručnih saradnika, mnoga ranije istaknuta načela koja se tiču etičkog i profesionalnog ponašanja sudija odnose se i na stručne saradnike. Stručni saradnici moraju djelovati s integritetom, dostojanstveno i nepristrasno. Svoje dužnosti moraju izvršavati marljivo i s visokom stručnošću.

## V ZAKLJUČCI - PREPORUKE

1. Odlučivanje je u centru dužnosti sudije u svim pravnim sistemima (paragraf 18). Stručni saradnici moraju podržati sudije u njihovoj ulozi, a ne zamjenjivati ih (paragraf 19). Dakle, stručni saradnici se ne bi trebali angažovati nauštrb imenovanja odgovarajućeg broja sudija (paragraf 14).
2. Sposobni stručni saradnici mogu pružiti dragocjenu podršku sudijama i na taj način pomoći u poboljšanju rada sudova na svim nivoima (paragraf 11 i 15). Posebno, stručni saradnici mogu biti važan alat za poboljšanje efikasnosti sudova (paragraf 13). Države članice trebale bi pažljivo razmisliti hoće li zaposliti stručne saradnike i ako da, na kojim bi ih sudovima trebali zaposliti i kako organizovati njihov rad kako bi podržali kvalitetu i pravovremenost, a time i efikasnost pravosudnog sistema (paragraf 15).
3. Države članice trebale bi osigurati odgovarajuća sredstva za zapošljavanje kvalifikovanog sudskeg osoblja, što uključuje stručne saradnike tamo gdje su oni zaposleni (paragraf 13).
4. Da bi osigurali prava stranaka prema članu 6. EKLP-a, sudije moraju baratati zakonom i činjenicama tako da sudske odluke ostanu u potpunosti njihove (paragraf 18). Što su stručni saradnici bliži procesu donošenja odluka te što je veće radno opterećenje sudija, to je važnije da su pravosudni sistemi i sudije na oprezu kako bi osigurali da sudije zadrže kontrolu pažljivo nadzirući rad stručnih saradnika (paragraf 14 i 22).
5. Države članice trebale bi razmotriti uvođenje propisa ili smjernica koje će informisati sudije i stručne saradnike o tome koji se poslovi mogu prenijeti na stručne saradnike, stvarajući na taj način transparentnost i odgovornost o prihvatljivom uključivanju stručnih saradnika u postupak donošenja odluka (paragraf 34).
6. Države članice bi trebale razmotriti uređivanje statusa stručnih saradnika, uzimajući u obzir njihov izbor, plate, ocjenjivanje, organizaciju, potrebe za osposobljavanjem i - ako je to primjenjivo - status dugoročnih saradnika (paragraf 41-54).
7. Potiču se države članice da pronađu ravnotežu između prednosti i nedostataka dugoročnih i kratkoročnih angažmana stručnih saradnika (paragraf 49). Kvalitetne stručne saradnike treba poticati i podržavati na njihovom putu da postanu sudije ako je to moguće u pojedinom pravosudnom sistemu, (paragraf 48).

8. Sudstvo, a ne izvršna vlast, bi trebalo biti odgovorno za odabir stručnih saradnika u transparentnom postupku zasnovanom na objektivnim kriterijima i zaslugama (paragraf 42 i 43).
9. Ponašanje stručnih saradnika može direktno uticati na povjerenje društva i stranaka koje traže pravdu. Stoga bi propisi i smjernice trebali pružiti uputstva o radnom odnosu sudija i stručnih saradnika te profesionalnom i etičkom ponašanju stručnih saradnika (paragraf 35-40, 58).
10. Stručni saradnici moraju čuvati sve povjerljive informacije koje steknu u vezi sa svojim radom (paragraf 56).
11. Stručni saradnici dužni su prijaviti svaki sukob interesa. Države članice trebale bi razmotriti uvođenje pravila o izuzeću i osporavanju prava učestvovanja stručnih saradnika sličnih onima koja se primjenjuju na sudije (paragraf 55).
12. Blizina stručnih saradnika sudijama koje podržavaju u pravosuđu ne smije se zloupotrijebiti kako bi se narušila nezavisnost sudija ni izvana ni iznutra (paragraf 57).





