



Strasbourg 18. prosinca 2008.

CCJE(2008)5

SAVJETODAVNO VIJEĆE EUROPSKIH SUDACA (CCJE)

Mišljenje br.11 (2008) Savjetodavnoga vijeća europskih sudaca (CCJE) o kvaliteti sudskih odluka upućeno Odboru ministara Vijeća Europe

Radi lakše dostupnosti Mišljenja države članice trebaju osigurati, kad je to moguće, njegov prijevod na svoje nacionalne jezike.

OPĆI UVOD

1. Briga Vijeća Europe za kvalitetu pravosuđa je stalna i dugotrajna, a to osobito pokazuju konvencije, rezolucije i preporuke, donesene pod pokroviteljstvom Vijeća, o načinima postizanja lakše dostupnosti pravosuđu, o poboljšanju i pojednostavnjenju postupaka, o smanjenju radnoga opterećenja (broja neriješenih predmeta) te o usmjeravanju sudačkoga rada na čiste sudske poslove¹.
2. Stoga je i u skladu sa svojim mandatom Savjetodavno vijeće europskih sudaca (CCJE) odlučilo Mišljenje br. 11 posvetiti kvaliteti sudskih odluka, što je glavna sastavnica kvalitete pravne zaštite.
3. Jasno rasuđivanje i analiza temeljni su zahtjevi u sudskim odlukama i važan aspekt prava na pošteno suđenje. Na primjer, člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjemu tekstu ECHR) traži se da države ustanove nezavisne i nepristrane tribunale (sudove) te potiču uvođenje učinkovitih postupaka. Ispunjavanje te obveze dobiva pravo značenje kad, kao rezultat toga, suci mogu suditi pravedno i ispravno, u odnosu na utvrđeno stanje stvarno i pravno utemeljeno te u konačnu korist građana. Visoko kvalitetna sudska odluka je ona odluka koja postiže korektan rezultat – u mjeri u kojoj to materijal dostupan sucu omogućuje – i to pošteno, žurno, jasno i konačno.
4. Imajući to u vidu, CCJE je već u svojem Mišljenju br.1 (2001) istaknuo da se sudačka neovisnost mora smatrati pravom građana te da sudačka neovisnost „nije posebno pravo i povlastica u njegovu vlastitu interesu, nego u interesu vladavine prava i onih koji pravdu traže i koji je očekuju”. CCJE je u svojim mišljenjima od 2001. dao više prijedloga utemeljenih na tome da svaki sustav mora jamčiti ne samo da korisnici suda imaju pravo njegove dostupnosti, nego da i kvalitetom donesenih odluka osigura njihovo povjerenje u ishod sudskoga procesa².
5. Cilj ovoga mišljenja nije osporiti temeljno načelo da se ocjena istinske kvalitete svake sudske odluke događa samo putem ostvarivanja prava na žalbu utvrđenoga zakonom. To je načelo ključna posljedica ustavnoga jamstva prava neovisnosti sudaca, koje se smatra jednim od glavnih obilježja vladavine prava u demokratskim društvima.
6. CCJE smatra da su suci čija je dužnost donositi kvalitetne odluke u osobito dobrome položaju da pokrenu raspravu o kvaliteti sudskih odluka i odrede čimbenike za takvu kvalitetu te uvjete za njezinu ocjenu.
7. Sudska odluka mora ispunjavati određeni broj zahtjeva s obzirom na koje se mogu utvrditi neka zajednička načela, neovisno o specifičnim značajkama svakoga sudskog sustava i praksi sudova u različitim državama. Polazište je da svrha sudske odluke nije samo riješiti određeni spor i strankama osigurati pravnu sigurnost, nego je često u precedentnomu

¹ Sva pitanja pokazuju duh u kojemu se Vijeće Europe bavi potrebom poboljšanja kvalitete pravosuđa: “prema stajalištu Vijeća Europe kvaliteta pristupa ne može se odnositi samo na jednu odluku, nego kao dio sveobuhvatnoga pristupa ovisi o kvaliteti pravosudnoga sustava, uključujući suce, branitelje i sudsko osoblje, kao i kvalitetu procesa koji dovodi do odluka. Vijeće Europe stoga predlaže da se napori za poboljšanje stanja usmjere na svaku od ovih točaka” (neslužbeni prijevod), (Jean-Paul JEAN, “La qualité des décisions de justice au sens du Conseil de l’Europe”, Colloquy organizirao 8. i 9. ožujka 2007. Fakultet prava i društvenih znanosti, Sveučilište Poitiers, o “The quality of judicial decisions” (Kvaliteti sudskih odluka) – vidi “CEPEJ Studies” N°4).

² Vidi i zaključke Konferencije o kvaliteti sudskih odluka koja je organizirana na Vrhovnome sudu Estonije u Tartu (18. lipnja 2008.) uz sudjelovanje estonske pravosudne zajednice i radne skupne CCJE-a.

pravu (case law) kojim se može spriječiti pojava drugih sporova i osigurati socijalna harmonija.

8. Izvješće koje je dala g. Maria Giuliana CIVININI utemeljeno je na odgovorima članova CCJE-a na upitnik³ iz kojega proizlazi da države imaju mnogobrojne i različite pristupe kad je riječ o ocjeni i poboljšanju kvalitete sudskih ocjena. U izvješću se također naglašuje da su, premda mehanizmi za ocjenu kvalitete ovise o specifičnoj tradiciji svakoga pravnoga sustava, sve države u gotovo istovjetnoj mjeri odlučne da i nadalje nastave poboljšavati uvjete pod kojima suci moraju donositi svoje odluke.

9. Izraz “sudska odluka” u ovome se Mišljenju upotrebljava da bi se označila presuda kojom se odlučuje u određenome predmetu ili pitanju i koju donosi nezavisni i nepristrani sud (tribunal) u području primjene članka 6. ECHR-a uključujući:

- odluke donesene u građanskim, socijalnim i kaznenim predmetima te u većini upravnih predmeta
- odluke donesene u prvome stupnju, odluke na žalbu ili one odluke koje su donijeli vrhovni i ustavni sudovi
- privremene odluke
- konačne odluke
- odluke u obliku presuda ili naloga (orders) koje donose sudovi (tribunali) u vijećima ili pojedini sudac
- odluke donesene s mogućnošću mišljenja manjine ili bez te mogućnosti
- odluke koje su donijeli profesionalni suci ili neprofesionalni suci (suci porotnici) na sudovima koji imaju te dvije mogućnosti (*échevinage*).

DIO I. ČIMBENICI KVALITETE SUDSKIH ODLUKA

A. Vanjsko okruženje: zakonodavstvo i ekonomski i socijalni kontekst

10. Kvaliteta sudske odluke ne ovisi samo o pojedinome sucu, nego i o nizu vanjskih čimbenika povezanih s obnašanjem sudačke dužnosti, npr. o kvaliteti zakonodavstva, primjerenosti resursa osiguranih za pravosudni sustav te o kvaliteti pravne izobrazbe.

1. Zakonodavstvo

11. Sudske su odluke u prvome redu utemeljene na zakonima koje donose zakonodavna tijela ili na sustavima običajnoga prava, na zakonima i načelima utvrđenim sudskim presedanima. Ti izvori prava ne odlučuju samo o tome koja prava korisnici pravosudnoga sustava imaju i koje se ponašanje kažnjava kaznenim pravom, nego i definiraju postupovni okvir u kojemu se sudske odluke donose. Tako izbor koji donosi zakonodavna vlast utječe na vrstu i opseg predmeta koji dolaze pred sud te na načine na koji se postupci vode. Na kvalitetu sudskih odluka mogu utjecati česte promjene u zakonodavstvu, loše sastavljeni zakoni ili nedorečenosti (pravna nesigurnost) u sadržaju zakona te manjkavosti postupovnoga okvira.

12. Stoga CCJE smatra poželjnim da nacionalni parlamenti ocijene i prate utjecaj zakonodavstva na snazi i zakonskih prijedloga na pravosudni sustav te uvedu odgovarajuće prijelazne i postupovne odredbe kako bi osigurali da ih suci mogu učiniti važećim donošenjem visoko kvalitetnih odluka. Zakonodavac treba osigurati da je zakonodavstvo jasno i jednostavno za primjenu te da je u skladu s ECHR-om. Kako bi se olakšalo

³ Vidi upitnik o kvaliteti sudskih odluka i odgovore na mrežnoj stranici CCJE-a: www.coe.int/cjce.

tumačenje, pripremni dokumenti za izradu zakonodavnih akata moraju biti lako dostupni i razumljivi. Svaki nacrt zakonodavnoga akta koji se odnosi na vođenje sudskoga postupka i procesno (postupovno) pravo mora prije njegova prihvaćanja u parlamentu ocijeniti Sudbeno vijeće ili istovrijedno tijelo.

13. Kako bi se donosile kvalitetne odluke na način razmjeran interesima o kojima je riječ, suci moraju djelovati unutar zakonodavnoga i postupovnoga okvira koji im omogućuje da slobodno odlučuju o (na primjer) rokovima potrebnim za valjano vođenje predmeta i da učinkovito raspoložu predviđenim vremenom. CCJE upućuje na raspravu "vođenje predmeta" u svojem Mišljenju br. 6 (2004)⁴.

2. Resursi

14. Kvaliteta sudske odluke izravno je uvjetovana sredstvima koja pravosudnom sustavu stoje na raspolaganju. Sudovi ne mogu učinkovito djelovati s neodgovarajućim ljudskim i materijalnim resursima. Odgovarajuće sudske naknade (plaće) potrebne su kako bi se suci zaštitili od pritiska kojima se pokušava utjecati na njihove odluke i uopće na njihovo ponašanje⁵ te da se osigura postavljanje najboljih kandidata na sudačku dužnost. Pomoć kvalificiranoga pravosudnog osoblja i suradnja sudskih pomoćnika koji suce moraju osloboditi rutinskih poslova te pripremiti spise mogu definitivno pridonijeti poboljšanju kvalitete odluka koje daje sud. Ako takvih resursa nedostaje, bit će nemoguće učinkovito funkcioniranje pravosudnoga sustava usmjerena ostvarivanju visokokvalitetnoga proizvoda⁶.

3. Sudski izvršitelji (actors) i pravna izobrazba

15. Čak i kad se usredotočimo samo na izvršitelje unutar pravosudnoga sustava (justice system), kvaliteta uspješnosti sustava neupitno ovisi o međudjelovanju mnogih čimbenika: policije, državnih odvjetnika, branitelja, pravnih savjetnika suda, porotnika (kad je to primjenjivo) itd. Sudac je samo jedna karika u lancu svih tih sudionika koja nije nužno i konačna jer je ovršna faza jednako važna. Čak i kad se usredotočimo samo na kvalitetu sudskih odluka, iz onoga što je već navedeno slijedi da obnašanje uloge suca, premda je riječ o središnjoj ulozi, nije uvijek čimbenik koji jamči donošenje kvalitetne sudske odluke.

16. Kvaliteta sudske odluke ovisi, među ostalim čimbenicima, o pravnoj izobrazbi pravnih stručnjaka koji sudjeluju u postupku. Stoga CCJE želi naglasiti ulogu pravnoga obrazovanja i izobrazbe općenito.

17. To znači da, ponajprije za suce, mora postojati visokokvalitetno pravno obrazovanje na početku stručne pravne karijere⁷ i program trajnoga usavršavanja nakon toga programa kako bi se očuvale i poboljšale stručne tehnike. Takva izobrazba ne treba sucima samo omogućiti stjecanje sposobnosti koje su potrebne kako bi učinkovito djelovali na promjene u domaćemu i međunarodnom zakonodavstvu i pravnim načelima, nego treba također poticati druge sukladne vještine i znanja koja nisu pravne prirode, tako da dobro razumiju probleme koje susreću.

⁴ Osobito s obzirom na postupovna prava CCJE želi ovdje upozoriti na Mišljenje br. 6 (2004), kojim se radi osiguranja kvalitete sudskih odluka donesenih u razumnom roku predlaže, da zakonodavci naprave optimalno uravnoteživanje trajanja postupka i dostupnosti ADR-a, shema dogovora tužitelja i branitelja o nagodbi, pojednostavnjenje i/ili ubrzanje skraćenoga postupka, te postupovnih prava stranaka itd. Osim toga, za ADR sheme moraju se osigurati financijska sredstva.

⁵ Vidi Mišljenje CCJE-a br. ° 1 (2001), stavak 61.

⁶ Vidi Mišljenje CCJE-a br. ° 2 (2001).

⁷ Vidi Mišljenje CCJE-a br. 4 (2003).

18. Sucima je potrebna i izobrazba u području etike i komunikacijskih vještina kako bi im pomogla u komunikaciji u sudskome postupku te komunikaciji s javnošću i medijima. Posebna se važnost pridaje izobrazbi za poboljšanje organizacijskih kapaciteta u području učinkovite pripreme predmeta i njegovu vođenju (npr. primjenom IT-a, vođenja predmeta, radnih tehnika, tehnika pisanja presuda/odluka – uključujući vodič (upute) s općim modelima za sastavljanje odluka, s tim da se normalno sucima ostavlja sloboda odabira stila), a sve s ciljem vođenja sudskih predmeta bez nepotrebnoga odgađanja ili nepotrebnih mjera⁸.

19. Nadalje, predsjednike sudova treba obučiti o upravljanju ljudskim potencijalima, strateškome planiranju u reguliranju i upravljanju tijekom sudskoga postupka te o učinkovitome planiranju i uporabi proračunskih i financijskih sredstava. Upravno osoblje i sudske pomoćnike treba posebno obučiti za pripremu glavnih rasprava te praćenje i osiguranje neometanoga napredovanja predmeta (npr. u područjima IT-a, tehnika upravljanja predmetom i vremenom, sastavljanja presuda, stranih jezika, komunikacije sa strankama i javnošću te istraživanja u području prava). To će pomoći da se suci oslobode administrativnih i tehničkih dužnosti te im omogućiti da iskoriste svoje vrijeme za intelektualne aspekte i vođenje raspravnoga procesa i odlučivanja.

B. Unutarnje okružje: profesionalizam, postupak, suđenje (glavna rasprava) i odluka

20. Kvaliteta sudskih odluka ovisi i o unutarnjim čimbenicima kao što su profesionalizam sudaca, postupci (postupanja), vođenje predmeta, glavne rasprave (saslušanja) i elementi inherentni odluci.

1. Profesionalizam suca

21. Profesionalizam sudaca primarno je jamstvo visoke kvalitete sudske odluke. To uključuje visoku razinu pravne izobrazbe sudaca u skladu s načelima koje je u svojim mišljenjima br. 4 (2003) i br. 9 (2006) definirao CCJE te razvoj kulture neovisnosti, etike i deontologije u skladu s mišljenjima br. 1 (2001) i br. 3 (2002).

22. Sudska odluka treba uzeti u obzir ne samo odgovarajući pravni materijal, nego i okolnosti i činjenice koje su relevantne za kontekst spora, kao što su npr., etički socijalni ili ekonomski aspekti. To zahtijeva da sudac pri rješavanju predmeta bude svjestan tih aspekata.

23. Postupci za ocjenjivanje obnašanja sudačke dužnosti ili davanje uputa pravosudnih tijela za obnašanje sudačke dužnosti mogu poboljšati kompetenciju sudaca i kvalitetu sudskih odluka.

⁸ Brošure, izučavanje dobre i loše pravne prakse, standardni modeli za pisanje presuda s metodologijama, informativni listovi i registri sudova (sudaca) (bench books) izrađeni u svrhu izobrazbe trebali bi se više širiti među sucima.

2. Postupanje i vođenje predmeta

24. Ako rezultat mora biti visokokvalitetna sudska odluka koju će prihvatiti stranke i društvo, vođenje postupka mora biti jasno i transparentno te zadovoljavati zahtjeve ECHR-a.

25. Međutim, samo postojanje postupnoga prava koje te zahtjeve ispunjava nije dovoljno. CCJE smatra da sudac mora moći organizirati i voditi postupak aktivno i ispravno. Stvarni razvoj sudskoga postupka povoljno djeluje na kvalitetu konačnoga proizvoda – odluke⁹.

26. Donošenje odluke u razumnome roku u skladu s člankom 6. ECHR-a može se također smatrati važnim elementom njezine kvalitete. Međutim, može doći do nesklada između brzine kojom se sudski postupak vodi i drugih čimbenika relevantnih za kvalitetu kao što je pravo na pravično suđenje koje je također zaštićeno člankom 6. ECHR-a. Budući da je važno štititi socijalnu harmoniju i pravnu sigurnost, element vremena očigledno se mora uzeti u obzir, ali on nije jedini čimbenik o kojemu se mora voditi računa. CCJE upućuje na svoje Mišljenje br. 6 (2004) u kojemu je naglašeno da se "kvaliteta pravde ne može izjednačivati s običnom „produktivnošću“. Kvalitativan pristup mora također uzeti u obzir sposobnost sudskoga sustava da se bavi pitanjima koja se pred njega postavljaju u skladu s općim ciljevima sustava, od kojih je žurnost sudskoga postupka samo jedan.

27. Neke su države uspostavile standardne modele dobre prakse u vođenju predmeta i vođenju sudske rasprave. Takve inicijative treba poticati kako bi svaki sudac unapređivao vođenje predmeta.

28. Također valja naglasiti važnost savjetovanja među sucima u kojemu se razmjenjuju obavijesti i iskustva. Takva savjetovanja omogućuju sucima da raspravljaju o vođenju predmeta i o poteškoćama s kojima se susreću u primjeni pravnih načela i mogućih sukoba u pravnoj praksi.

3. Glavna rasprava

29. Glavna rasprava mora biti u skladu sa zahtjevima ECHR-a i tako osigurati strankama i društvu općenito usklađenost s minimalnim standardima dobro planiranoga i poštenoga suđenja. Pravi razvoj glavne rasprave imat će izravan utjecaj na razumijevanje i prihvaćanje konačne odluke od strane stranaka i društva. On će također sudcu dati sve elemente potrebne za valjanu ocjenu predmeta te stoga ima ključan utjecaj na kvalitetu sudske odluke. Rasprava se mora održati kad god to pravna praksa ECHR-a propisuje.

30. Jasna i otvorena rasprava te usklađenost s načelom proturječnosti i načelom jednakosti oružja (equality of arms) nužni su preduvjeti da odluku prihvate stranka i javnost općenito.

4. Elementi inherentni odluci

31. Da bi sudska odluka bila visokokvalitetna, stranke i društvo općenito moraju je doživjeti kao rezultat ispravne primjene pravnih pravila, pravičnoga postupka i valjane činjenične ocjene, te mora biti izvršna. Tek će tada stranke biti uvjerenе da je njihov predmet valjano razmatran i da se s njim valjano postupalo te će društvo odluku prihvatiti kao

⁹ U svojem Mišljenju br. 6 (2004) CCJE je, razvijajući načela iz Preporuke br. R (84) 5, naglasio važnost aktivne uloge suca u vođenju građanskoga postupka (vidi ponajprije stavke 90. - 102. i stavak 126.).

čimbenik za ponovno uspostavljanje socijalne harmonije. Za postizanje tih ciljeva potrebno je ispuniti određene zahtjeve.

a. Jasnoća

32. Sve sudske odluke moraju biti razumljive, napisane jasnim i jednostavnim jezikom – što je preduvjet da ih i šira javnost i stranke razumiju. Zbog toga je potrebno da budu koherentno organizirane i da sadržavaju obrazloženje te da su napisane jasnim stilom koji je svakomu razumljiv¹⁰.

33. Svaki sudac može odabrati osobni stil i organizaciju teksta ili upotrebljavati standardizirane modele, ako takvi modeli postoje. CCJE predlaže da pravosudna tijela sastave kompendij dobrih praksa i tako olakšaju sastavljanje odluka.

b. Obrazloženje

34. Sudske odluke u načelu moraju biti obrazložene¹¹. Kvaliteta sudskih odluka ovisi poglavito o kvaliteti njezina obrazloženja. Valjano je obrazloženje nužno i ne smije se zanemariti zbog brzine. Valjano obrazloženje zahtijeva od sudaca da imaju dovoljno vremena za pripremu svojih odluka.

35. Obrazloženje ne samo da olakšava strankama u sporu da lakše razumiju i prihvate odluku, nego je u prvome redu zaštita od arbitrarnosti. Prvo, ono obvezuje suca da odgovori na podneske stranaka te da specificira točke kojima se odluka opravdava i koje je čine zakonitom; drugo, ono omogućuje društvu da razumije funkcioniranje pravosudnoga sustava

36. Obrazloženje mora biti dosljedno, jasno, nedvosmisleno i neproturječno. Ono čitatelju mora omogućiti da slijedi razloge koji su doveli suca do takve odluke.

37. Obrazloženje mora odražavati postupanje sudaca u skladu s načelima koja je formulirao Europski sud za ljudska prava (poštivanje prava na obranu i prava na pravično suđenje). Kad se privremene odluke odnose na slobode pojedinca (npr. nalog za uhićenje) ili kad mogu utjecati na prava pojedinaca ili imovine (npr. čuvanje djeteta ili preventivna ovrha imovine ili oduzimanje bankovnih računa), potrebno je odgovarajuće obrazloženje.

38. Obrazloženje mora odgovarati podnescima stranaka, tj. različitim točkama (heads) podnesaka i utemeljenosti njihove obrane. To je osnovna zaštita jer strankama u sporu omogućuje da budu sigurne da su njihovi podnesci ispitani i da ih je sudac uzeo u obzir. U obrazloženju ne smije biti vrijeđanja stranaka ili neugodnih primjedaba o strankama.

39. Bez utjecanja na mogućnost ili obvezu sudaca da u određenim kontekstima djeluju po vlastitoj odluci, suci moraju odgovoriti samo na odgovarajuće argumente koji mogu utjecati na rješenje spora.

40. Obrazloženje ne mora nužno biti dugo i mora se naći odgovarajuća ravnoteža između sažetosti i valjanoga razumijevanja odluke.

¹⁰ U vezi s tim potrebno je uputiti na Mišljenje br. 7 (2005) CCJE-a, osobito na stavke od 56. do 61.

¹¹ Iznimke mogu, među ostalim, uključivati odluke koje obuhvaćaju vođenje predmeta (npr. odgodu sudske rasprave, manja postupovna pitanja ili uglavnom neprijeporna pitanja (presude zbog izostanka (kontumacijske sudske odluke) ili presude na temelju priznanja), odluke prizivnoga suda kojima se potvrđuje odluka nakon rasprave o sličnim argumentima s istim obrazloženjem, odluke porote i neke odluke koje se odnose na dopuštenje ulaganja žalbe ili podnošenja zahtjeva u državama u kojima se predviđa ulaganje žalbe.

41. Obveza sudova da daju obrazloženja za svoje odluke ne znači da moraju odgovoriti na svaki argument koji obrana daje kao potporu utemeljenosti svakoga svojeg argumenta. Način ispunjavanja te obveze može varirati u skladu s prirodom odluke. U skladu s pravnom praksom Europskoga suda za ljudska prava¹², opseg očekivanoga obrazloženja ovisi o različitim argumentima koji su otvoreni svakoj stranci te o različitim pravnim propisima, običajima i doktrinarnim načelima, o različitim praksama koje se odnose na predstavljanje i sastavljanje presuda i odluka u različitim državama. Kako bi se poštovalo načelo pravičnoga suđenja, obrazloženje mora pokazati da je sudac uistinu razmotrio sva glavne točke rasprave koji su mu podneseni¹³. Kad je riječ o poroti, sučeve upute poroti moraju jasno objasniti činjenice i glavne predmete u raspravi o kojima porota mora odlučivati.

42. S obzirom na sadržaj sudska odluka uključuje razmatranje činjeničnih i pravnih pitanja rasprave bitnih za spor.

43. Pri razmatranju činjeničnih pitanja rasprave sudac se katkad mora pozabaviti prigovorima na dokaze, ponajprije s obzirom na njihovu prihvatljivost. Sudac mora također razmotriti težinu činjeničnih dokaza koji bi mogli biti relevantni za rješavanje spora.

44. Razmatranje pravnih pitanja uključuje primjenu odredaba nacionalnoga, europskoga¹⁴ i međunarodnoga prava¹⁵. U obrazloženju se mora upućivati na odgovarajuće odredbe Ustava ili odgovarajućega nacionalnog, europskog ili međunarodnog zakona (prava). Kad je to potrebno, upućivanje na nacionalnu, europsku ili međunarodnu pravnu praksu, uključujući upućivanje na pravnu praksu sudova drugih država te upućivanje na pravnu literaturu, može biti korisno ili, u sustavu običajnoga prava, bitno.

45. U državama u kojima se primjenjuje sustav običajnoga prava odluke viših sudova koje rješavaju pravne predmete služe kao obvezujući presedan u istovjetnim sporovima. U državama u kojima se primjenjuje građansko pravo odluke nemaju taj učinak, ali ipak mogu poslužiti kao vrijedne upute drugim sucima koji se bave sličnim pitanjem ili predmetom, u slučajevima koji pokreću šire socijalno ili važno pravno pitanje. Stoga obrazloženje koje proizlazi iz iscrpne studije pravnih pitanja o kojima je riječ mora u takvim slučajevima biti posebno pažljivo sastavljeno kako bi zadovoljilo očekivanja stranaka u sporu i društva u cjelini.

46. U mnogim slučajevima razmatranje pravnih pitanja zapravo je tumačenje pravnih pravila.

47. Uz priznavanje ovlasti sudaca u tumačenju prava (zakona) ne smije se zaboraviti ni obveza sudaca u području promicanja pravne sigurnosti. Sigurno je da pravna sigurnost jamči predvidljivost sadržaja i primjenu pravnih pravila te tako pridonosi osiguranju visokokvalitetnoga sudskog sustava.

48. Suci će primijeniti načela tumačenja primjenjiva u nacionalnome i međunarodnome pravu vodeći računa o tom cilju. U državama koje primjenjuju običajno pravo, vodit će se odgovarajućim presedanom. U državama koje primjenjuju građansko pravo vodit će se pravnom praksom, ponajprije pravnom praksom najviših sudova čija zadaća uključuje osiguranje jedinstvenosti pravne prakse.

¹² Vidi ponajprije ECr.HR : Boldea vs Romania, 15. veljače 2007., § 29.; Van de Hurk vs the Netherlands, 19. travnja 1994., § 61.

¹³ Vidi ponajprije ECr.HR : Boldea vs Romania, 15. veljače 2007., § 29.; Helle vs Finland, 19. veljače 1997., § 60.

¹⁴ Izraz "europsko pravo" uključuje pravnu stečevinu Vijeća Europe i pravo Europske zajednice.

¹⁵ Vidi Mišljenje br. 9 (2006) CCJE-a.

49. Suci općenito moraju pravo primjenjivati dosljedno. Međutim, kad sud odluči odstupiti od prethodne pravne prakse, to u odluci mora biti jasno navedeno. U iznimnim okolnostima, može biti potrebno da sud specificira da je to novo tumačenje primjenjivo samo od datuma odluke o kojoj je riječ ili od datuma propisanog u toj odluci.

50. Opseg predmeta koji dolaze na više sudove može također utjecati na brzinu in a kvalitetu sudskoga odlučivanja. CCJE predlaže uvođenje mehanizama primjerenih pravnoj tradiciji svake zemlje kako bi se uredila dostupnost takvim sudovima.

c. Izdvojena mišljenja

51. U nekim državama suci mogu davati podudarno ili izdvojeno mišljenje. U tim se slučajevima izdvojeno mišljenje mora objaviti uz mišljenje većine. Suci na taj način izražavaju svoje potpuno ili djelomično neslaganje s odlukom o kojoj je odlučila većina sudaca koji su donijeli odluku te obrazloženje za svoje neslaganje ili tvrditi da odluka koju je donio sud može ili mora biti utemeljena na razlozima koji se razlikuju od onih u donesenoj odluci. To može pridonijeti poboljšanju sadržaja odluke te može pomoći u razumijevanju odluke i evoluciji prava.

52. Izdvojena mišljenja moraju biti valjano obrazložena i odražavati sučevo utemeljeno uvažavanje činjenica i prava.

d. Izvršenje (Ovrha)

53. Svaki nalog izdan sudskom odlukom ili koji slijedi sudsku odluku mora biti pisan jasnim i nedvosmislenim jezikom tako da može brzo dati učinke ili u slučaju naloga postupanja ili nepostupanja ili nekoga plaćanja biti lako ovršan.

54. Kako to tumači Europski sud za ljudska prava, pravo na pravično suđenje ugrađeno u članak 6. ECHR-a podrazumijeva ne samo da sudska odluka mora biti donesena u razumnome roku, nego i da mora biti, kad je to relevantno, učinkovito ovršna u korist uspješne stranke. Konvencijom se ne uspostavlja teorijska zaštita ljudskih prava, nego je njezin cilj osigurati da zaštita koju predviđa daje praktičan učinak.

55. Takav nalog mora u skladu s tim imati sljedeće osnovne značajke:

(i) Nalog mora ponajprije, kad je to relevantno, biti ovršan s obzirom na formulaciju teksta: to znači da odluka mora uključivati operativne odredbe kojima se jasno određuje, bez mogućnosti nesigurnosti ili zabune, kazna, obveza ili nalozi koje je donio sud. Nejasna odluka koja otvara mogućnost različitih tumačenja šteti učinkovitosti i vjerodostojnosti sudskoga procesa.

(ii) Nalog mora također biti ovršan u okviru relevantnoga sustava ovrhe: to jest kako će se učinkovito izvršiti. U većini pravnih sustava postoje postupci kojima se ovrha može odgoditi ili obustaviti. Odgoda ili obustava u nekim je slučajevima nedvojbeno legitimna. Ali ona se može zatražiti i iz taktičkih razloga i neprimjereno odobravanje odgode odnosno obustave može dovesti do paralize sudskoga procesa i dopustiti postupovne strategije koje su oblikovane tako da sudske odluke postanu neoperativne. Kako bi se osigurala učinkovitost sudskoga sustava, sve države moraju imati postupke za privremenu izvršnost (ovrhu)¹⁶.

¹⁶ Vidi Mišljenje br. 6 (2004) CCJE-a stavak 130.

56. Nalog dobre kvalitete (u nekažnenim predmetima) može biti beskoristan bez jednostavnoga i učinkovitoga postupka za njegovu ovrhu. Važno je da taj postupak podliježe sudskome nadzoru od strane sudaca koji mogu sve poteškoće koje se pojave tijekom izvršenja odluke, riješiti u skladu s učinkovitim postupcima koji ne smiju uključivati neopravdane troškove za stranke u sporu.

DIO II. OCJENA KVALITETNIH SUDSKIH ODLUKA

57. CCJE naglašuje da se utemeljenost pojedinačnih sudskih odluka u prvome redu nadzire prizivnim i nadzornim postupkom koji je dostupan u nacionalnim sudovima i pravom dostupnosti Europskome sudu za ljudska prava. Države moraju osigurati da njihovi nacionalni postupci ispunjavaju zahtjeve propisane odlukama Europskoga suda za ljudska prava.

A. Bit ocjene

58. Od devedesetih godina raste svijest o tome da se kvaliteta sudskih odluka ne može valjano ocijeniti samo ocjenjivanjem intrinzične pravne vrijednosti sudskih odluka. Kako je navedeno u prvome dijelu ovoga Mišljenja, na kvalitetu sudskih odluka utječe kvaliteta pripremnih mjera koje joj prethode i toga je potrebno razmotriti pravni sustav u cjelini. Osim toga, gledano iz perspektive korisnika suda, nije važna samo pravna kvaliteta *stricto sensu*; pozornost treba posvetiti i drugim aspektima, npr. duljini, transparentnosti i vođenju postupka, načinu na koji sudac sa strankama komunicira i načinu na koji sudstvo o svojem funkcioniranju izvješćuje širu javnost.

59. CCJE ističe da nijedna metoda ocjenjivanja kvalitete sudskih odluka ne smije utjecati na neovisnost sudstva u cjelini ili na pojedinačnoj osnovi.

60. Ocjenjivanje kvalitete sudskih odluka mora se provesti u prvome redu na temelju temeljnih načela ECHR-a. Ono se ne može provesti samo u okviru razmatranja ekonomske ili menadžerske prirode. Primjena ekonomskih metoda mora se pažljivo razmotriti. Uloga je sudstva ponajprije u tome da primjenjuje pravo i da proizvodi pravne učinke i ne može ga se ispravno analizirati u smislu ekonomičnosti.

61. Svaki kvalitetan sustav ocjenjivanja mora se strogo usmjeriti na kvalitetu sudskih odluka, a ne biti samo birokratsko oruđe ili samom sebi cilj. To nije instrument vanjske kontrole sudskoga sustava.

62. CCJE podsjeća da se ocjenjivanje kvalitete pravosuđa, tj. uspješnosti sudskoga sustava u cjelini ili pojedinih sudova ili skupine lokalnih sudova, ne smije zamijeniti ocjenom profesionalne sposobnosti pojedinog suca koja se daje u druge svrhe¹⁷.

63. Postupak ocjenjivanja mora u prvome redu stremiti utvrđivanju potreba, ako ih ima, vezane uz izmjene i dopune zakonodavstva, promjene ili poboljšanje sudskih postupaka i/ili daljnje usavršavanje sudaca i sudskoga osoblja.

64. Predmeti, metode i postupak ocjene moraju se valjano utvrditi i biti lako razumljivi. Utvrđuju ih suci ili se utvrđuju u tijesnoj suradnji sa sucima.

¹⁷ Vidi Mišljenje br. 6 (2004) CCJE-a, dio B stavak 34. i Mišljenje br. 10 (2007) CCJE-a, stavci od 52. do 56. i stavak 78.

65. Ocjenjivanje mora biti transparentno. Osobni ili identifikacijski podaci sudaca moraju ostati tajni.

66. Ocjenjivanje kvalitete sudskih odluka ne smije biti razlogom da suci postupaju s činjenicama ili donose odluku o suštini predmeta na istovjetan način ne uzimajući pritom u obzir okolnosti specifične za svaki pojedini predmet.

67. Svako ocjenjivanje sudskih odluka mora uzeti u obzir različite vrste i razine sudova, različite vrste sporova te različite vještine i stručnost koji su potrebni za njihovo rješavanje.

B. Metode ocjenjivanja (uključujući tijela kojima je povjereno ocjenjivanje kvalitete sudskih odluka)

68. CCJE naglašuje da je (osobito ako se primjenjuje kvantitativna i kvalitativna statistika) poželjno kombinirati različite metode ocjenjivanja, povezane s različitim pokazateljima kvalitete i višestrukim informacijskim izvorima. Nijedna metoda ne smije imati prednost pred drugima. Metode ocjenjivanja mogu se prihvatiti pod uvjetom da su razmotrene potrebnom znanstvenom preciznošću, znanjem i nužnom pozornošću te da su definirane na transparentan način. Osim toga, sustav ocjenjivanja ne smije dovesti u pitanje legitimitet sudskih odluka.

69. CCJE smatra da države nisu nužno obvezne donijeti istovjetan sustav ocjenjivanja i istovjetan metodološki pristup te da je, premda u području primjene ovoga Mišljenja nije i davanje iscrpnih komentara o različitim sustavima ocjenjivanja kvalitete, ipak moguće na temelju nacionalnih iskustava sastaviti popis najpovoljnijih metoda.

1. Samoocjenjivanje sudaca i ocjenjivanje od strane drugih sudionika u okviru pravosudnoga sustava

70. CCJE potiče kritički osvrt sustručnjaka i samoocjenjivanje sudaca. CCJE potiče također sudjelovanje "vanjskih" osoba (npr. pravnika, državnih odvjetnika, profesora pravnih fakulteta, građana, nacionalnih i međunarodnih nevladinih udruga) u ocjenjivanju, pod uvjetom da je sudačka neovisnost u potpunosti poštovana. Takva vanjska ocjena ne smije, razumije se, biti uporabljena kao metoda koja dovodi u pitanje sudsku neovisnost ili integritet sudskoga procesa. Prva referentna točka u ocjenjivanju sudskih odluka mora biti dostupnost pravodobnoga i učinkovitoga prizivnog postupka.

71. Viši sudovi mogu svojom pravnom praksom, svojim razmatranjem sudskih postupanja i svojim godišnjim izvješćima, pridonijeti kvaliteti sudskih odluka i njihovoj ocjeni; u tom je pogledu od najveće važnosti da je njihova pravna praksa jasna, dosljedna i konstantna. Viši sudovi mogu također pridonijeti kvaliteti sudskih odluka izradom naputaka za niže sudove u kojima se pozornost posvećuje mjerodavnim načelima u skladu s odgovarajućom pravnom praksom.

2. Statističke metode

72. Kvantitativna statistička metoda uključuje statističke podatke na razini suda (podatke o neriješenim predmetima koji se još odvijaju pred sudom, evidentiranim predmetima i riješenim predmetima, broju rasprava u svakom pojedinom slučaju, otkazane rasprave, o duljini sudskoga postupka itd.). Količina rada koja se obavi na sudu jedna je od mjera za mjerenje sposobnosti obnašanja sudačke dužnosti u zadovoljavanju potreba građana. Ta sposobnost jedan je od pokazatelja kvalitete sudstva. Ta metoda analize uzima u obzir sudske aktivnosti, ali sama ne može biti dovoljna za ocjenu stvarne donesene odluke zadovoljavajuće kvalitete. Priroda odluka ovisi o utemeljenosti svakoga pojedinog predmeta.

Sudac, na primjer, možda mora dati seriju povezanih odluka u predmetima male vrijednosti (little merit). Statistički podaci nisu precizan pokazatelj u svakoj situaciji i moraju se uvijek promatrati u kontekstu. Ipak ta metoda omogućuje ocjenu o tome jesu li predmeti vođeni unutar odgovarajućega vremenskog okvira ili ima dosta zaostalih predmeta koji mogu opravdati dodjelu dodatnih resursa te poduzimanje mjera čiji je cilj njihovo smanjivanje ili njihova eliminacija.

73. Primjenom kvalitativne statističke metode odluke se razvrstavaju u skladu s vrstom odluke, predmetom odluke i složenošću odluke. Ta metoda omogućuje ponderiranje različitih vrsta predmeta kako bi se utvrdila učinkovita i ispravna distribucija rada te minimalno i maksimalno opterećenje koje se od suda može tražiti. Obilježje je te metode da uzima u obzir specifičnosti određenih predmeta ili vrsta problema, kako bi uzela u obzir one koje, premda je broj donesenih odluka ograničen, uključuju znatnu količinu rada. Poteškoća je kvalitativne statističke ocjene, međutim, u definiranju čimbenika koji se uzimaju u obzir te u određivanju tijela koja su nadležna da te čimbenike utvrde.

74. Ograničen broj žalba i broj uspješnih žalba objektivno su utvrdivi i relativno pouzdani pokazatelji kvalitete. Međutim, CCJE naglašuje da se ni broj žalba ni stopa njihove uspješnosti nužno ne odražavaju na kvalitetu odluka koje podliježu žalbi. Uspješna žalba može biti ništa više nego različita ocjena teške točke prijepora sa strane prizivnoga suca, čija je odluka mogla biti poništena da je predmet predan još višem sudu¹⁸.

3. Uloga Sudbenoga vijeća

75. Nacionalna i međunarodna tijela koja su zadužena za ocjenu sudskih odluka moraju biti sastavljena od članova koji su posve neovisni o izvršnoj vlasti. Kako bi se izbjegao svaki pritisak, u državama u kojima postoji Sudbeno vijeće¹⁹ tom se Vijeću mora povjeriti ocjena kvalitete sudskih odluka. U okviru Vijeća odjeli, osim odjela zaduženog za sudsku disciplinu, moraju provoditi obradu podataka i ocjenu kvalitete. Iz istoga razloga tamo gdje nema sudbenoga vijeća ocjenu kvalitete sudskih odluka mora provoditi posebno tijelo koje ima ista jamstva glede neovisnosti sudaca kao i jamstva koja ima Sudbeno vijeće.

¹⁸ Vidi Mišljenje br. 6 (2004) CCJE-a, stavak 36.

¹⁹ Ta sudbena vijeća moraju biti konstituirana i moraju djelovati na način kako to predlaže CCJE u svojem Mišljenju br. 10 (2007).

GLAVNI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

- a) **Vanjski pokazatelji o kojima ovisi kvaliteta sudskih odluka** uključuju kvalitetne zakone koje donose **zakonodavna tijela**. Stoga je važno da nacionalni parlamenti ocijene i prate utjecaj zakonodavstva na snazi te zakonodavne prijedloge vezane uz pravosudni sustav.
- b) Kvaliteta odlučivanja ovisi o **odjeli odgovarajućih ljudskih, financijskih i materijalnih resursa** svakom sudskom sustavu kao i **očuvanje financijske sigurnosti svakoga suca** unutar toga sustava.
- c) Kvaliteta pravnoga obrazovanja i **izobrazba sudaca i drugih pravnih stručnjaka** od najveće je važnosti da se osigura sudska odluka visoke kvalitete.
- d) Jednako je tako važno osigurati izobrazbu sudaca u stvarima koje nisu pravne prirode te obučavati sudsko osoblje kako bi oslobodilo suce od administrativnih i tehničkih dužnosti te im tako omogućilo da se usredotoče na intelektualni aspekt odlučivanja.
- e) Standard kvalitete sudskih odluka jasan je rezultat **međudjelovanja brojnih čimbenika u sudskome sustavu**.
- f) **Profesionalizam** suca glavno je jamstvo kvalitete odluke i važan dio **unutarnjega okružja koje utječe na sudsku odluku**. Profesionalizam uključuje visoku razinu izobrazbe sudaca te razvoj kulture neovisnosti, etike i deontologije. Od suca zahtijeva da bude svjestan ne samo pravne materije nego i pojmova koji nisu pravne prirode.
- g) Drugi su elementi internoga okružja koji utječu na sudsku odluku **postupak i vođenje predmeta**. Postupak mora biti jasan, transparentan i predvidiv. Sudac mora biti sposoban organizirati i voditi sudski postupak aktivno i ispravno. Odluka se mora donijeti u razumnome vremenu. Međutim, brzina postupka nije jedini čimbenik koji se pritom mora uzeti u obzir, jer sudske odluke moraju štiti pravo pravičnoga suđenja, socijalne harmonije i pravne sigurnosti.
- h) **Standardne modele dobrih praksa u vođenju predmeta** mora se poticati kao i savjetodavne sastanke sudaca.
- i) **Rasprava** se mora održati kad god to pravna praksa Europskoga suda za ljudska prava propisuje i mora biti u skladu sa zahtjevima ECHR-a te tako osigurati strankama u sporu i društvu u cjelini poštivanje uz minimum standarda ispravno zamišljenog i pravičnog suđenja.
- j) Pravično vođenje postupka, ispravna primjena pravnih načela i ocjena činjenične podloge kao i izvršnost ključni su elementi koji pridonose donošenju odluke visoke kvalitete.
- k) Sudska odluka mora biti razumljiva i **sastavljena jasnim i jednostavnim jezikom, s tim da se svakom sucu dopušta**, međutim, da izabere svoj vlastiti stil ili da se koristi standardiziranim modelima.
- l) CCJE predlaže da pravosudna tijela sastave **kompandij dobrih praksa** kako bi se olakšalo sastavljanje odluka
- m) **Sudske odluke u načelu moraju biti obrazložene**. Njihova kvaliteta ovisi ponajprije o kvaliteti njihova obrazloženja. Obrazloženje može uključiti tumačenje pravnih načela, brinuti se da se uvijek osigura pravna sigurnost i pravna dosljednost. Međutim, kad sud odluči odstupiti od prethodne pravne prakse, to se mora jasno navesti u obrazloženju.
- n) CCJE predlaže uvođenje **mehanizama** koji su primjereni pravnoj tradiciji svake države **kako bi se uredila dostupnost višim sudovima**.
- o) **Izdvojena mišljenja sudaca**, kad je to moguće, mogu pridonijeti boljem sadržaju sudske odluke i mogu pomoći boljem razumijevanju sudske odluke i evoluciji prava. Ta mišljenja potrebno je valjano obrazložiti i objaviti.

- p) Svaki nalog dan sudskom odlukom ili koji slijedi sudsku odluku mora biti napisan jasnim i nedvosmislenim **jezikom**, kako bi odmah mogao davati pravne učinke ili u slučaju naloga o postupanju ili nepostupanju ili nekom plaćanju da može biti **lako ovršan**.
- q) CCJE naglašuje da se utemeljenost pojedinih **sudskih odluka nadzire prizivnim i nadzornim postupkom** koji je dostupan u nacionalnim sudovima te pravom dostupnosti Europskome sudu za ljudska prava.
- r) **Sudski sustav u cjelini mora se pozorno razmotriti** kako bi se **ocijenila** kvaliteta sudskih odluka. Posebnu pozornost valja posvetiti duljini, transparentnosti i vođenju postupka.
- s) Ocjena se mora sastaviti na temelju temeljnih načela ECHR-a. Ona se ne smije donositi samo u svjetlu aspekata ekonomske ili menadžerske prirode.
- t) Nijedna metoda za ocjenu kvalitete sudske odluke ne smije dovesti u pitanje neovisnost sudstva u cjelini ili na individualnoj osnovi, ne smije služiti kao birokratsko oruđe ili kao cilj sam sebi te se ne smije zamijeniti ocjenom profesionalnih sposobnosti pojedinih sudaca namijenjenom u druge svrhe. Osim toga, sustavi ocjenjivanja ne smiju dovesti u pitanje legitimitet sudskih odluka.
- u) Svaki postupak ocjenjivanja mora u prvome redu nastojati utvrditi potrebe, ako ih ima, za izmjene i dopune zakonodavnih akata, promjene ili poboljšanje sudskih postupaka i/ili za daljnju izobrazbu sudaca i sudske osoblja.
- v) CCJE navodi da je poželjno da se **različite metode ocjenjivanja kombiniraju**. Ocjenjivačke se metode moraju razmotriti potrebnom znanstvenom strogošću, znanjem i nužnom pozornošću, te definirati u skladu s transparentnim sredstvima.
- w) CCJE potiče kritički osvrt sustručnjaka **te samoocjenjivanje** sudaca. CCJE također potiče sudjelovanje "vanjskih" suradnika u procesu ocjenjivanja, pod uvjetom da je poštovana sudačka neovisnost.
- x) Viši sudovi mogu svojom pravnom praksom, svojim razmatranjem sudskih postupanja i svojim godišnjim izvješćima, pridonijeti kvaliteti sudskih odluka i njihovoj ocjeni; u tom je pogledu od najveće važnosti da je njihova **pravna praksa jasna, dosljedna i konstantna**.
- y) Iz istoga razloga tamo gdje nema sudbenoga vijeća ocjena kvalitete sudskih odluka mora biti u ovlasti Sudbenoga vijeća, kad ono postoji, ili neovisnoga tijela koje ima ista jamstva glede neovisnosti sudaca kao i jamstva koja ima Sudbeno vijeće.