



CCJE(2012)4

Pariz, 13. studenog 2012.

**SAVJETODAVNO VIJEĆE EVROPSKIH SUDACA
(CCJE)**

MIŠLJENJE (2012) Br. 15

**SAVJETODAVNOG VIJEĆA EVROPSKIH SUDACA
O SPECIJALIZACIJI SUDACA**

**Usvojeno na 13-om plenarnom sastanku CCJE-a
(Pariz, 5-6 studenog 2012.)**

Uvod

1. U skladu sa Uputom koja mu je dana od strane Vijeća Ministara, Savjetodavno Vijeće Evropskih sudaca (CCJE) odlučilo je pripremiti u 2012. godini mišljenje o specijalizaciji sudaca.
2. Mišljenje je pripremljeno na osnovi prethodnog mišljenja CCJE-a, Magna Carte sudaca, odgovora država članica na upitnik o specijalizaciji sudaca koji je pripremio CCJE, i preliminarnog izvješća CCJE-ovog stručnjaka, gđice. Marie Giuliane Civinini (Italija).
3. Kod pripreme ovog mišljenja, CCJE se isto tako oslanjao na pravnu stečevinu (*acquis*) Vijeća Evrope, posebice na Evropsku Povelju o Statutu za suce, Preporuku Rec(2010)12 Vijeća Ministara državama članicama o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti, te izvješće o “Evropskom sudskom sustavu” (izdanje 2010.) od Evropske Komisije za učinkovitost Pravosuđa (CEPEJ)¹.
4. Odgovori država članica na upitnik i izvješće stručnjaka pokazuju da su specijalizirani suci i/ili specijalizirani sudovi uobičajeni u državama članicama. Takva specijalizacija je realnost, i ima dosta raznolikih oblika, uključujući bilo formiranje specijaliziranih odjela na postojećim sudovima ili formiranje odvojenih specijaliziranih sudova. Ovaj trend se proširio diljem Evrope².
5. U kontekstu postojećeg mišljenja, “specijalizirani sudac” je sudac koji se bavi ograničenim pravnim područjem (npr. kazneno pravo, porezno pravo, obiteljsko pravo, ekonomsko i financijsko pravo, pravo intelektualnog vlasništva, pravo tržišnog natjecanja) ili koji se bavi slučajevima koji se odnose na određenu činjeničnu situaciju u određenim područjima (npr. ono koje se odnosi na socijalno, ekonomsko ili obiteljsko pravo).
6. Porotnici koji sudjeluju u kaznenim predmetima³ nisu uključeni pod definiciju gore navedenih “specijaliziranih sudaca”. Porotnici ne sudjeluju u svim kaznenim predmetima. Oni ne potpadaju pod iste propise i pravila kao suci koji su dio redovitog sudskog sustava; oni nisu niti dio sudske hijerarhije niti se na njih primjenjuju ista disciplinska i etička pravila.
7. Svrha ovog mišljenja je da ispita glavne probleme koji se odnose na specijalizaciju, s obzirom na nužnu potrebu da se osigura zaštita temeljnih prava i kvaliteta pravosuđa kao i status sudaca.

¹ Premda se ovi dokumenti na koje se poziva ne bave posebno specijalizacijom sudaca, oni također pokrivaju specijalizirane suce tamo gdje se principi koje oni postavljaju odnose na sve suce.

² U upitniku CCJE-a, slijedeće specijalizacije su utvrđene kao primjeri uobičajeni u mnogim evropskim državama: Obiteljski sudovi, Sudovi za mladež, Upravni sudovi/državna vijeća, Imigracijski/Azilni Sudovi, Financijski sudovi, Vojni sudovi, Porezni sudovi, Radni/socijalni sudovi, Sudovi za poljoprivredne ugovore, Sudovi za potrošačke zahtjeve, Sudovi za male tražbine, Sudovi za oporuke i nasljeđivanje, Sudovi za patente/autorsko pravo/žigove, Trgovački sudovi, Stečajni sudovi, Sudovi za zemljišne sporove, Arbitražni sudovi, Sudovi za ozbiljne zločine/Prisjednički sudovi, Sudovi za nadzor kaznenih istraga (npr. odobravanje uhićenja, prisluškivanja itd.), Sudovi za nadzor izvršenja kazni i pritvora u kaznionicama.

Pravo Evropske Unije propisuje stvaranje specijaliziranih 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. prosinca 1993. o žigovima Zajednice) i industrijskom dizajnu Zajednice (Sud industrijskog dizajna Zajednice, čl. 80. Regulative (EC), br. 6/2022 Vijeća od 12. prosinca 2001. o industrijskom dizajnu Zajednice).

³ Na primjer u Prisjedničkim sudovima u nekoliko država članica “Porotnici” se definiraju 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 donji odlomak 43. Takvi porotnici mogu u kaznenim predmetima npr. odrediti kaznu, te isto tako odlučiti o krivnji optuženika, dok u građanskim predmetima mogu odlučivati o štetama.

A. Moguće prednosti i nedostaci specijalizacije

a. Moguće prednosti specijalizacije

8. Specijalizacija češće proizlazi iz potrebe da se prilagodi na zakonske promjene nego iz slobodnog izbora. Neprekidno usvajanje novog zakonodavstva, bilo na međunarodnoj, evropskoj ili domaćoj razini, te izmjena prakse i doktrine čine pravnu znanost sve širom i složenijom. Iako je sucu teško ovladati svim tim područjima, u isto vrijeme društvo i stranke u sporovima zahtijevaju od sudova sve veću profesionalizaciju i učinkovitost. Specijalizacija sudaca može osigurati da imaju potrebno znanje i iskustvo u području svoje nadležnosti.

9. Dubinsko poznavanje pravnog područja o kojem je riječ može poboljšati kvalitetu odluka koje sudac donosi. Specijalizirani suci mogu steći veću stručnost u svojim određenim područjima, čime se može osnažiti autoritet njihovog suda.

10. Koncentriranje određenih predmeta u rukama izabrane grupe specijaliziranih sudaca može voditi usklađenosti sudskih odluka te slijedom toga može potaknuti pravnu sigurnost.

11. Specijalizacija može pomoći sucima, da ponavljanim bavljenjem sličnim slučajevima, steknu bolje razumijevanje realiteta koji se odnose na predmete koji im se dodjeljuju, bilo na tehničkim, društvenim ili ekonomskim razinama, te da time prepoznaju rješenja koja bolje odgovaraju na te realitete.

12. Specijalizirani suci koji prikupe druga znanja različita od pravnih mogu potaknuti multidisciplinarni pristup o problemima o kojima se raspravlja.

13. Specijalizacija kroz veću stručnost u određenim pravnim područjima može pomoći da se poboljša učinkovitost sudova i vođenje predmeta, uzimajući u obzir stalno rastući broj predmeta.

b. Moguća ograničenja i opasnosti specijalizacije

14. Dok je sudska specijalizacija poželjna iz brojnih razloga, u njoj postoji nekoliko opasnosti. Glavni rizik sudske specijalizacije nalazi se u mogućem odvajanju specijaliziranih sudaca od ostatka sudaca.

15. Suci koji su uslijed specijalizacije prethodno morali odlučiti o istim pitanjima mogu biti skloni ponoviti ove prethodne odluke, što može spriječiti evoluciju prakse u skladu sa potrebama društva. Ova opasnost također se pojavljuje tamo gdje se odluke u određenom području uvijek donose od strane iste odabrane grupe sudaca.

16. Specijalizirani pravni profesionalci teže tome da razviju modele koji su specifični za njihovo područje, te su često nepoznati drugim pravnicima. Ovo može dovesti do sektorizacije prava i postupka, odvajajući specijalizirane suce od pravnih realiteta u drugim područjima, te njihovoj potencijalnoj izolaciji od generalnih principa i temeljnih prava. Ova sektorizacija može narušiti princip pravne sigurnosti.

17. Društvo može očekivati da postoje specijalizirani suci tamo gdje to u praksi nije moguće. Specijalizacija je moguća samo tamo gdje sud dosegne dostatnu veličinu. Manjim sudovima će biti nemoguće formirati specijalizirane odjele ili odgovarajući broj takvih odjela. Ovo suce tjera da

budu svestrani, te time imaju mogućnost da im se upućuje širok raspon specijaliziranih predmeta. Pretjerana individualna specijalizacija sudaca bi spriječila potrebnu svestranost.

18. U nekim slučajevima specijalizacija sudaca može biti otegotna za jedinstvo sudstva. Može kod sudaca stvoriti dojam da ih njihova stručnost u specijaliziranim područjima stavlja u grupu elitnih sudaca, koji se razlikuju od ostalih. Isto tako može stvoriti dojam kod šire javnosti da su neki suci "super-suci" ili, nasuprot tome da je sud isključivo tehničko tijelo odvojeno od stvarnog sudstva. Ovo može dovesti do manjka javnog povjerenja u sudove za koje se smatra da nisu dovoljno specijalizirani.

19. Formiranje izrazito specijaliziranog suda može imati svrhu ili učinak odvajanja sudaca od ostatka pravosuđa, te njihovo izlaganje pritisku stranaka, interesnih grupa ili drugih državnih snaga.

20. U određenom pravnom području, postoji realna opasnost od dojma pretjerane bliskosti između sudaca, odvjetnika i tužitelja tijekom zajedničkih seminara, konferencija ili sastanaka. Ovo ne samo da može zatamniti dojam sudske neovisnosti i nepristranosti, već isto tako može izložiti suce stvarnom riziku tajnog utjecaja i stoga usmjeravanju njihovih odluka.

21. Kako je sudovima potreban odgovarajući broj predmeta, formiranje suda sa specijalizacijom u vrlo ograničenom području može imati učinak koncentriranja te specijalizacije unutar pojedinog suda za cijelu zemlju ili za jednu nacionalnu regiju. Ovo može spriječiti pristup sudovima ili dovesti do velike distance između suca i stranke.

22. Postoji opasnost da specijalizirani sudac koji je dio suda te je odgovoran za pružanje određenih tehničkih ili stručnih savjeta može izraziti osobno mišljenje ili stav o činjenicama izravno njegovim ili njenim kolegama, bez da se s takvim predmetima upoznaju stranke kako bi se na njih očitovale⁴.

23. Formiranje specijaliziranih sudova kao odgovor na interes javnosti (npr. anti-teroristički sudovi)⁵ može dovesti do toga da im javne vlasti dodjeljuju materijalna i ljudska sredstva koja su nedostupna drugim sudovima.

B. Općeniti principi – poštivanje temeljnih prava i principa: položaj CCJE-a

24. CCJE ističe, iznad svega, činjenicu da svi suci, bilo općeg usmjerenja ili specijalizirani, moraju biti stručni u suđenju. Suci imaju znanje za analizu i ocjenu činjenica i prava, te za donošenje odluka u širokom rasponu područja. Kako bi ovo radili moraju imati široko znanje pravnih institucija i principa.

25. Odgovori država članica i izvješće stručnjaka pokazuju da većinu predmeta koji se upute sudovima rješavaju suci općeg usmjerenja, ističući dominantnu ulogu koju igraju takvi suci.

26. Načelno, suci bi trebali biti sposobni odlučivati o predmetima u svim područjima. Njihovo opće poznavanje prava i pravnih principa, njihov zdrav razum i poznavanje stvarnosti života, daje im sposobnost da primjenjuju pravo u svim područjima, uključujući specijalizirana područja,

⁴ Ovdje je primjer patentnog suda sa sucima koji nisu pravnici koji imaju određeno tehničko znanje.

⁵ "Specijalizirani sudovi" moraju se razlikovati od "ad hoc" ili Izvanrednih sudova – vidjeti isto tako donji odlomak 37.

uz stručnu pomoć, ako je potrebna⁶. Nikad se ne smije podcijeniti uloga “suca općeg usmjerenja”.

27. Kod bilo kojeg suda, suci općeg usmjerenja se obično upućuju na različita područja specijalizacije, mijenjajući područje u kojem rade nekoliko puta tijekom svoje karijere. Ovo im daje široko iskustvo i raznolikost pravnih područja, čime ih osposobljava da se prilagode na nove zadatke i ispune očekivanja stranaka. Radi ovog je ključno, od samog početka, da suci imaju opću obuku kako bi stekli potrebnu fleksibilnost i svestranost za savladavanje potreba općeg suda, koji se mora baviti sa iznimnom raznolikošću predmeta, uključujući one za koje je potreban određeni stupanj specijalizacije.

28. Unatoč tome, pravo je postalo toliko složeno ili specifično u nekim područjima da pravilno razmatranje predmeta u ovim područjima zahtjeva veći stupanj specijalizacije. Stoga se preporučuje postavljanje sudaca odgovarajućih kvalifikacija koji su odgovorni za određena područja.

29. Specijalizirani suci, kao svi suci, moraju ispunjavati uvjete neovisnosti i nepristranosti utvrđene u članku 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija). Specijalizirani sudovi i suci moraju isto tako ispunjavati sve druge uvjete propisane ovom odredbom Konvencije: pristup sudu, propisani postupak, pravo na pravično suđenje i pravo na raspravu u razumnom roku. Za sudove je otegotno da organiziraju svoje specijalizirane odjele na način da poštuju ove zahtjeve.

30. CCJE smatra da formiranje specijaliziranih odjela ili sudova mora biti strogo regulirano. Takva tijela ne smiju potkopavati značaj suca općeg usmjerenja, te moraju u svim slučajevima pružati iste zaštite i kvalitetu. U isto vrijeme, mora se imati obzira prema svim kriterijima koji uređuju sudački posao: veličina suda, zahtjevi usluge, činjenica da je sucu znatno otežano vladati svim pravnim područjima, te trošak specijalizacije.

31. Specijalizacija nikada ne smije biti prepreka zahtjevima kvalitete koje svaki sudac mora ispunjavati. CCJE napominje da su ovi zahtjevi pobrojani u mišljenju br. 11 (2008) o kvaliteti sudskih odluka, te da se zahtjevi primjenjuju na sve suce, te stoga isto tako na specijalizirane suce. Mora se napraviti sve potrebno kako bi se jamčilo optimalne uvjete za provođenje pravde na specijaliziranim sudovima.

32. Načelno, opća procesna pravila moraju se također primjenjivati na specijaliziranim sudovima. Uvođenje specifičnih procedura za svaki specijalizirani sud dovodi do proliferacije takvih postupaka, stvarajući rizik u pogledu pristupa sudu i pravnoj sigurnosti. Specifična procesna pravila su dopustiva samo ako odgovaraju jednoj od potreba koja je dovela do formiranja specijaliziranog suda (npr. postupci koji se odnose na obiteljsko pravo, gdje je ispitivanje djece podložno specifičnim pravilima koja su podešena radi zaštite njihovih interesa).

33. Uvijek je bitno osigurati da se poštuju principi pravičnog suđenja, odnosno nepristranosti suda u cjelini i sloboda suca da ocjenjuje dokaze. Isto tako je bitno da tamo gdje postoji sustav ocjenjivača ili stručnjaka koji sudjeluje kao dio suda, da stranke zadrže mogućnost odgovora na savjet koji su ovakav ocjenjivač ili stručnjak dali pravno kvalificiranom sucu. U suprotnom viđenje stručnjaka moglo bi biti uključeno u presudu bez da su stranke imale mogućnost da ga ispituju ili ospore. CCJE smatra da je prihvatljiviji sustav u kojem sudac imenuje stručnjaka ili stranke

⁶ Kao što je na primjer, u području zdravstva, industrijskih nezgoda, požara, građenja, tehnoloških poslova itd.

same mogu zvati stručnjake i svjedoke čiji nalazi i zaključci se mogu pred sudom osporavati i raspravljati između stranaka.

34. Svi predmeti, bilo pred specijaliziranim sudom ili općim sudom, moraju biti ispitivani sa podjednakim trudom. Nema osnove za davanje prioriteta predmetima kojima se bave specijalizirani sudovi. Jedini dopustivi prioriteti su oni koji se temelje na objektivnoj potrebi, npr. postupci koji uključuju lišavanje slobode ili hitne mjere u predmetima skrbništva nad djecom, zaštita imovine ili osoba, okoliš, javno zdravlje, javni red ili sigurnost.

35. Dok specijalizirani sudovi moraju imati korist od primjerenih ljudskih, administrativnih i materijalnih sredstava koja su im potrebna za obavljanje njihovog rada, ovo ne smije biti zapreka za druge sudove koji trebaju uživati iste uvjete u pogledu sredstava.

36. CCJE smatra da veća mobilnost i fleksibilnost sa strane sudaca može pomoći da se isprave gore navedeni nedostaci specijalizacije. Suci bi trebali imati pravo promijeniti sud ili specijalizaciju tijekom svoje karijere, ili se čak premjestiti sa specijaliziranih na opći sud ili obrnuto. Mobilnost i fleksibilnost pružaju sucima ne samo više mogućnosti za izmijenjenu i raznolikiju karijeru već im isto tako omogućuju da se povuku i premjeste u druga pravna područja, što nužno potiče razvoj prakse i prava općenito. Međutim, takva mobilnost i fleksibilnost ne smije ugroziti princip neovisnosti sudaca i zabrane njihovog premještanja⁷.

37. Omogućavanje specijaliziranim sucima da se upoznaju sa složenošću ili posebnim zahtjevima u određenim pravnim područjima je odvojeno pitanje od formiranja specijaliziranih, *ad hoc* ili izvanrednih sudova, kako nalažu individualne ili posebne okolnosti. Postoji potencijalna opasnost spomenutih sudova da ne uspiju omogućiti sve zaštite sadržane u članku 6. Konvencije. CCJE je već stavio svoje prigovore na osnivanje takvih sudova, te se ovdje želi osvrnuti na sadržaj svog mišljenja br. 8 (2006) o ulozi suca u zaštiti vladavine prava i ljudskih prava u kontekstu terorizma. U svakom slučaju, CCJE ističe da tamo gdje takvi sudovi postoje, oni moraju ispunjavati sve zahtjeve nametnute redovnim sudovima.

38. Zaključno, CCJE vjeruje da se specijalizacija može opravdati samo ako promiče provedbu pravde, tj. ako se pokaže povoljnijom za osiguravanje kvalitete kako postupka tako i sudskih odluka iz istih postupaka.

C. Određeni aspekti specijalizacije

1. Specijalizacija sudaca

39. Po mišljenju CCJE-a principi ovog mišljenja su primjenjivi na niže navedene vrste specijaliziranih sudova.

40. Odgovori na upitnik pokazuju da postoje značajne razlike između država članica u pogledu vrsta sudaca koji rade u "specijaliziranim" sudovima i u tribunalima.

41. Specijalizacija se može postići različitim sredstvima. Ovisno o tome što pravni okvir određene države dopušta, mogu postojati bilo specijalizirani sudovi koji su odvojeni i zasebni u odnosu na opću organizaciju pravosuđa u cjelini ili specijalizirani sudovi ili odjeli koji su dio općeg pravosudnog sustava. Nadležnost specijalističkih sudova ili odjela se često razlikuje od

⁷ Molim vidjeti mišljenje br. 1 (2001) CCJE-a, odlomci 57, 59 i 60.

one općih sudova; Često postoji vrlo malo istih sudova, te se ponekad mogu pronaći samo u glavnom gradu države. Specijalistički sudovi i odjeli mogu uključivati suce laike.

42. Najrasprostranjenije sredstvo za postizanje specijalizacije je stvaranje specijalističkih odjela ili službi. Ovo se može često postići putem internih pravila suda. Glavna područja specijalizacije su: obiteljsko pravo i pravo mladeži; pravo intelektualnog vlasništva; trgovačko pravo; stečajno pravo; teška kaznena djela; istraga kaznenih djela i provedba kaznenih sankcija.

i. “Suci koji nisu pravnici”

43. U mnogim državama članicama postoje specijalizirani sudovi ili tribunali koji se sastoje od jednog ili više sudaca koji imaju pravna znanja i jednog ili više članova suda ili tribunala koji nisu pravnici. Postoji velika raznolikost takvih "sudaca koji nisu pravnici", te ovdje nije moguće dati njihovu sveobuhvatnu analizu. Često ovi "suci koji nisu pravnici" predstavljaju jednu ili drugu interesnu skupinu (npr. poslodavce ili radnike; zakupodavce i zakupoprince, *magistrate*), ili imaju određenu stručnost primjerenu za specijalistički sud ili tribunal o kojem je riječ.

ii. Suci profesionalci

44. Suci profesionalci mogu postati specijalizirani suci na nekoliko načina. To može biti putem iskustva koje stječu bilo kao specijalizirani pravnici prije imenovanja za suca ili kao rezultat iskustva u specijalističkom radu od imenovanja za suca. Alternativno, specijalizirani sudac može steći određenu obuku u području pravne specijalizacije ili u području nevezanom za pravo, te potom biti imenovan na specijalizirani sud ili se baviti specijaliziranim predmetima na općem sudu.

45. Specijalizacija sudaca na višim razinama sudske strukture, tamo gdje postoji, trebala bi još uvijek dopuštati određeni stupanj svestranosti kod sudaca, tako da može postojati fleksibilnost kod rješavanja svih vrsta predmeta na višoj razini. Ova fleksibilnost je potrebna kako bi se osiguralo da prizivni sudovi ispunjavaju njihovu pravnu i ustavnu zadaću, tj. da jamče ujednačenost u tumačenju i primjeni zakonodavstva i prakse. Isto tako, ova fleksibilnost će osigurati da se specijaliziranim područjem na prizivnoj razini ne bavi preuska skupina sudaca, koji tada mogu biti u poziciji da nametnu svoje viđenje u određenom području i time spriječiti razvoj prava u tom području.

2. Specijalizacija određenih sudova ili sudova unutar veće skupine

46. U nekim državama postoje specijalizirani sudovi koji su odvojeni od općih sudova⁸. U nekim slučajevima ovi odvojeni specijalizirani sudovi su nastali kao posljedica EU instrumenata kojima se omogućilo osnivanje specijaliziranih sudova ili odjela sudova sa širom nadležnošću⁹. U drugim slučajevima specijalizirani sud može biti dio veće skupine sudova¹⁰. U svakom slučaju sam sud je specijaliziran kao što su i suci koji rade u njemu. Uređenje usvojeno u svakoj državi je dijelom posljedica povijesti, a dijelom je posljedica zahtjeva za određenom vrstom specijaliziranog suda ili suca u toj jurisdikciji.

⁸ Primjeri mogu biti Trgovački sud “*Tribunaux de commerce*” u Francuskoj, radni sudovi u Belgiji, sudovi rada u Ujedinjenom Kraljevstvu.

⁹ Vidi primjere navedene pod 2.

¹⁰ U Engleskoj i Walesu Patentni sud je dio Kancelarovog odjela koji se pretežito bavi vlasničkim i poreznim sporovima. Trgovački sud je dio Kraljičinog odjela, koji se bavi ugovornim i deliktним sporovima i pitanjima upravnog prava.

3. Regionalna raspodjela specijaliziranih sudaca

47. Potrebno je voditi računa o činjenici da je u nekim visoko specijaliziranim područjima vrlo malen broj predmeta koji završe pred sudovima. U tom slučaju može biti potrebno koncentrirati specijalizirane suce na jedan sud kako bi se osiguralo da imaju ravnomjeran priljev predmeta po sucu, te kako bi također mogli preuzeti druge poslove, koji nisu specijalistički. Međutim, ako ovakva koncentracija ode predaleko postoji rizik da specijalizirani sudovi mogu postati udaljeni od korisnika suda; problem koji bi se prema stajalištu CCJE-a trebao izbjeći.

4. Ljudska, materijalna i financijska sredstva

48. Nužno je da se specijaliziranim sucima i sudovima omoguće primjerena ljudska i materijalna sredstva, posebice informatička tehnologija.

49. Tamo gdje je očekivani priljev spisa za specijalizirane sudove malen u odnosu na druge sudove, trebalo bi razmotriti razvoj i korištenje sredstava i tehnologija koje su mogu koristiti zajednički od strane nekoliko specijaliziranih sudova ili još bolje od strane svih sudova. Spajanje ljudskih i materijalnih sredstava može biti sredstvo za izbjegavanje problema povezanih sa organiziranjem specijalizacije. Stvaranje velikih "centara pravosuđa" sa općim i specijaliziranim sudovima i panelima, sa rastućom udaljenosti lokacija sudova, moglo bi međutim otežati pristup sudovima.

50. Zahtjevi i troškovi specijaliziranih sudova i sudaca mogu biti veći od onih općih sudova i sudaca, npr. zato jer se zahtijeva poseban oprez, jer su spisi opsežni ili zato jer suđenja dugo traju.

51. Kada se mogu utvrditi takve dodatne stavke troškova u određenom području specijalizacije, postoji opravdanje za naplaćivanje većih pristojbi određenoj skupini stranaka, kako bi se pokrio ukupni ili dio ovih izvanrednih troškova. Ovo se može primijeniti na primjer na trgovačke predmete ili predmete industrijske izgradnje, na patentne predmete ili na predmete tržišnog natjecanja, ali ne na primjer na specijalizaciju u predmetima skrbništva nad djecom, predmetima uzdržavanja djece, ili drugim vrstama obiteljskih predmeta. Veći troškovi za specijalizirane predmete ne bi smjeli prelaziti dodatni rad koji su sudovi imali, te bi trebali biti razmjerni radu kojeg sudovi zbog toga imaju, te koristima specijalizacije, kako za stranke tako i za sudove. Niti se uvođenje specijaliziranih sudova samo sa ciljem veće zarade čini bilo razumnim ili opravdanim.

D. Specijalizacija i status suca

1. Status specijaliziranog suca

52. Kod svih gore opisanih vrsta specijalizacije, bitno je da uloga suca kao dijela pravosudnog sustava ostane nepromijenjena. Specijalizacija sudaca ne može opravdati ili zahtijevati bilo kakvo odstupanje od principa neovisnosti sudstva u bilo kojem njegovom pogledu (tj. neovisnosti kako sudova tako i sudaca pojedinaca, vidjeti CCJE mišljenje br. 1 (2001)).

53. Vodeći princip trebao bi biti da se specijalizirane suce tretira u skladu sa njihovim statusom, ni na koji način različito u odnosu na suce općeg usmjerenja. Stoga bi zakoni i pravila koji uređuju imenovanje, obnašanje dužnosti, napredovanje, premještanje i disciplinu trebali biti jednaki za specijalizirane suce kao i za suce općeg usmjerenja.

54. Ovo se najbolje može postići postojanjem jednog tijela sastavljenog od sudaca općeg usmjerenja i specijaliziranih sudaca. Jedno sudbeno tijelo će jamčiti da svi suci poštuju temeljna prava i principe koji se moraju univerzalno primjenjivati. Stoga CCJE nije za stvaranje različitih sudbenih tijela ili sustava prema određenim specijalizacijama, koje mogu dovesti do toga da su različiti suci podložni drukčijim pravilima u različitim organizacijama.

55. CCJE je svjestan da u mnogim evropskim državama tradicionalno postoji nekoliko zasebnih sudskih hijerarhija (npr. redovni i upravni sudovi). One također mogu biti povezani sa razlikama u statusu sudaca. CCJE smatra da takve odvojene hijerarhije mogu komplicirati provedbu prava i pristup sudu.

56. Po mišljenju CCJE-a, treba se osigurati:

- da pravosudne rasprave ne ograničavaju pristup pravosuđu ili uzrokuju kašnjenja – protivno članku 6. Konvencije;
- da je svim sucima dostupan prikladan pristup drugim sudskim hijerarhijama, specijaliziranim sudovima, i funkcijama;
- da svi suci iste duljine radnog staža primaju istu naknadu, uz izuzetak bilo koje određene dodatne naknade za posebne dužnosti (vidi slijedeći odlomak).

57. Princip jednakog statusa za suce općeg smjera i specijalizirane suce trebao bi se isto tako primjenjivati na naknade. Preporuka br. Rec(2010)12 Vijeća Ministara propisuje u članku 54. da bi naknada sucu trebala biti “odgovarajuća njihovoj struci i odgovornostima”, kako bi ih, između ostalog, “branila od uzroka koji utječu na njihove odluke”¹¹. Uzimajući ovo u obzir, ne čini se opravdanom bilo koja dodatna plaća ili bilo koja druga zarada dodijeljena isključivo zbog specijalizacije suca, zato što su posebnosti struke i teret odgovornosti, kao pravilo, jednake težine za suca općeg usmjerenja i specijaliziranog suca. Dodatna plaća, druge zarade ili određena naknada (npr. u slučaju noćne dužnosti) mogu se opravdati tamo gdje se može zbog određenih razloza, koji dopuštaju zaključak da bilo zbog posebnosti struke specijaliziranog suca ili težine njegovih/njenih odgovornosti (uključujući osobni teret koji može doći sa upućivanjem na specijaliziranu dužnost), utvrditi da je potrebna takva naknada.

58. Etička pravila kaznene, građanske i disciplinske odgovornosti suca ne smiju se razlikovati između sudaca općeg usmjerenja i specijaliziranih sudaca. Standardi sudačkog ponašanja, kako su utvrđeni u mišljenju CCJE-a br. 3 (2002) moraju se jednako primjenjivati na specijalizirane i nespecijalizirane suce. Nisu utvrđeni dostatni razlozi za bilo kakav različit tretman.

59. Ako je izgledno da specijalizirani sudac radi samo sa malom i specijaliziranom skupinom pravnika, ili čak parničarima, bit će potreban oprez u njegovom ponašanju kako bi se osigurala njegova nepristranost i neovisnost.

2. Ocjena i napredovanje

60. U pogledu ocjene radnog učinka suca, kriteriji su mnogobrojni i dobro poznati (vidjeti mišljenja CCJE-a br. 3 i 10 (2007)). Specijalizacija sama po sebi ne opravdava dodjeljivanje

¹¹ Vidjeti isto tako mišljenje br. 1, odlomak 61.

veće vrijednosti radu specijaliziranog suca. Fleksibilnost prikazana u prihvaćanju jednog ili više područja specijalizacije može biti relevantan faktor za ocjenu radnog učinka suca.

61. Stoga bi sudbeno vijeće ili drugo neovisno tijelo odgovorno za ocjenu rada sudaca trebalo biti vrlo oprezno kod utvrđivanja da li je i u kojem opsegu rad pojedinog specijaliziranog suca usporediv sa onim suca općeg usmjerenja. Ovaj zadatak zahtjeva određen napor i razmatranje, s obzirom da je općenito lakše dobiti jasnu sliku o radu suca općeg usmjerenja nego onu specijaliziranog suca, koji može biti dio malene skupine i čiji rad ne mora biti tako transparentan ili poznat ocjenjivaču.

62. U pogledu napredovanja primjenjuju se slična razmatranja¹². Po stajalištu CCJE-a nije opravdano dodijeliti ranija napredovanja specijaliziranim sucima samo zbog njihove specijalizacije.

3. Dostupnost obuke i specijalizacije

63. Principi utvrđeni u mišljenju CCJE-a br. 4 (2003) za opću obuku, jednako se primjenjuju na specijalističku obuku. To slijedi iz činjenice da se, u principu, status specijaliziranih sudaca ne razlikuje od onog sudaca općeg usmjerenja, te da se svi zahtjevi u pogledu čuvanja neovisnosti suca i omogućavanja najbolje moguće kvalitete obuke, primjenjuju kako na područjima sudaca općeg usmjerenja tako i na specijaliziranog suca. Općenito, tečajevi obuke trebali bi biti otvoreni za sve suce.

64. U principu, trebala bi se poštovati želja suca da se specijalizira. U tom pogledu CCJE upućuje na mišljenje br. 10, te posebno na odredbe koje se odnose na izbor sudaca. Jednako tako, dostatna obuka¹³ bi trebala biti dostupna u razumnom roku jednom kada se takva želja izrazi. Takva obuka bi se trebala ponuditi prije upućivanja suca na specijalizirano područje, te bi trebala biti dovršena prije početka novih dužnosti.

65. Mora postojati ravnoteža između zahtjeva obuke i njene koristi, te s druge strane, dostupnih sredstava. Stoga se specijalizirana obuka ne može očekivati na primjer tamo gdje se ne mogu osigurati sredstva za takvu obuku ili se mogu osigurati samo na trošak važnijih potreba obuke. Ne može se tražiti upućivanje na specijalizirano područje ako je, na primjer, očekivani priljev spisa na određenim područjima premalen da bi opravdao specijalizirane sudove ili panele. Veličina suda, sudskog područja, regije, čak i države, može opravdati različita rješenja u pogledu specijalizacije i u pogledu obuke na posebnim poljima. Međutim, tamo gdje je to primjereno može biti od pomoći suradnja u trajnoj obuci širom nacionalnog teritorija.

4. Uloga Vijeća za pravosuđe

66. Ovlasti i odgovornosti visokog vijeća za pravosuđe, tamo gdje takvo tijelo postoji, ili jednakovrijednog tijela, moraju se primijeniti na jednak način na suce općeg usmjerenja i specijalizirane suce. Specijalizirani suci bi trebali biti predstavljeni ili imati mogućnost da se predstave svoje problem upravo na jednak način kao suci općeg usmjerenja. Ali u javnom interesu treba se izbjeći bilo kakav povlaštenu tretment jedne ili druge skupine.

5. Specijalizacija i sudjelovanje u udruženjima sudaca

¹² Vidjeti mišljenje CCJE-a br. 1, odlomak 29.

¹³ Vidjeti mišljenje CCJE-a br. 4, odlomak 30.

67. Specijalizirani suci moraju imati jednako pravo kao svi drugi suci da postanu i zadrže članstvo u udruženjima sudaca. U interesu kohezije sudačkog tijela u cjelini, nisu poželjna odvojena udruženja za specijalizirane suce. Njihovi specifični interesi kao specijaliziranih sudaca usmjereni na materiju, kao što su stručne razmjene, konferencije, sastanci itd., trebaju se omogućiti; međutim, njihovi statusni interesi mogu i trebaju biti zaštićeni unutar krovnog sudačkog udruženja.

Zaključci

- i. CCJE ističe, iznad svega, činjenicu da svi suci, bilo općeg usmjerenja ili specijalizirani, moraju biti stručnjaci u vještini suđenja.**
- ii. U načelu, pretežitu ulogu u sudskom presuđivanju trebali bi imati suci “općeg usmjerenja”.**
- iii. Specijalizirani suci i sudovi trebali bi se uvesti samo kada je to potrebno zbog složenosti ili specifičnosti prava ili činjenica, te stoga radi pravilne primjene prava.**
- iv. Specijalizirani suci i sudovi bi uvijek trebali ostati dio jednog sudbenog tijela kao cjeline.**
- v. Specijalizirani suci, kao i suci “općeg usmjerenja”, moraju ispuniti zahtjeve neovisnosti i nepristranosti u skladu sa člankom 6. Konvencije o ljudskim pravima.**
- vi. U načelu, suci općeg usmjerenja i specijalizirani suci bi trebali imati jednak status. Pravila etike i odgovornosti sudaca moraju biti jednaka za sve.**
- vii. Specijalizacija ne smije razvodniti kvalitetu pravosuđa, bilo na sudovima “općeg usmjerenja” ili na specijaliziranim sudovima.**
- viii. Mobilnost i fleksibilnost na strani sudaca će često biti dostatna kako bi se ispunila potreba za specijalizacijom. U načelu, svim sucima bi trebala biti dostupna mogućnost specijaliziranja i prolaska kroz obuku. Specijalizirana obuka bi trebala biti organizirana od strane javnih pravosudnih institucija za obuku.**
- ix. Poželjnije je da se imenuju stručnjaci od strane suda ili stranaka, te da se na njihova mišljenja mogu očitovati stranke i osporavati ga, nego da postoje specijalizirani ocjenjivači koji nisu pravници koji rade u specijaliziranim tijelima sudaca.**
- x. Ovlasti i odgovornosti Sudbenog Vijeća ili sličnog tijela trebaju se jednako primjenjivati kako na suce općeg usmjerenja, tako i na specijalizirane suce.**

Preveo:
Hrvoje Miladin
sudac Upravnog suda u Zagrebu