

Preporuka

CM/Rec(2010)12

Vijeća ministara zemljama članicama o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti

(Prihvaćeno u Vijeću ministara 17. studenog 2010. godine na 1098. sastanku zamjenika ministara)

Vijeće ministara, u skladu s odredbama članka 15.b Statuta Vijeća Europe,

Imajući u vidu članak 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija, ETS br.5) gdje stoji da "svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj" Rec(2010)12, i relevantnu sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava;

Imajući u vidu Temeljna načela Ujedinjenih naroda o neovisnosti sudstva potvrđena od strane Opće skupštine Ujedinjenih naroda u studenom 1985. godine;

Imajući u vidu mišljenja Savjetodavnog vijeća europskih sudaca (CCJE), rad Europske komisije za učinkovitost pravosuđa (CEPEJ) te Europsku povelju o zakonima za suce pripremljenu unutar okvira multilateralnih sastanaka Vijeća Europe;

Utvrđujući da je u obavljanju sudskih dužnosti uloga suca ključna za osiguranje zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda;

Želeći promicati neovisnost sudaca, koja je neophodni čimbenik vladavine prava i prijeko potrebna za nepristranost sudaca i uspješno djelovanje pravosudnog sustava;

Ističući da neovisnost sudstva osigurava svakome pravo na pravično suđenje i stoga to nije privilegija za suce, već garancija poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja dopušta svakome da ima povjerenja u pravosudni sustav;

Svjesni da je potrebno jamčiti položaj i ovlasti sudaca kako bi se postigao učinkovit i pravedan pravni sustav i potaknulo suce da se aktivno posvete djelovanju sudstva;

Svjesni potrebe za osiguranjem odgovarajućeg poštivanja sudačkih odgovornosti, dužnosti i ovlasti koje imaju za cilj zaštitu interesa svih osoba;

Želeći učiti o organizaciji pravosudnih institucija usklađenoj s vladavinom prava iz iskustava različitih zemalja članica;

Poštivajući raznolikost pravnih sustava, ustavnih položaja i pristupa diobi vlasti;

Utvrđujući da u ovoj preporuci ništa nije namijenjeno umanjenju jamstava neovisnosti danih sucima ustavom ili pravnim sustavima zemalja članica;

Utvrdjući da su ustavima ili pravnim sustavima nekih zemalja članica uspostavljena vijeća, koja će se u ovoj preporuci nazivati "sudbeno vijeće";

Želeći promicati odnose između sudbenih vlasti i pojedinih sudaca iz različitih zemalja članica Vijeća Europe u svrhu jačanja razvoja zajedničke sudbene kulture;

Uzevši u obzir, da Preporuku Rec(94)12 Vijeća ministara o neovisnosti, učinkovitosti i ulozi sudaca treba znatno dopuniti kako bi se učvrstile sve mjere nužne za promicanje neovisnosti i učinkovitosti sudaca, jamčila i učinila učinkovitijim njihova odgovornost i ojačala uloga pojedinih sudaca i sudstva općenito,

Preporučuje se vladama zemalja članica da poduzmu mjere kako bi osigurale primjenu odredaba navedenih u dodatku sadašnjoj preporuci, a koja zamjenjuje gore navedenu Preporuku Rec(94)12, u njihovim zakonodavstvima politici i praksi, te da omoguće sucima obavljanje svoje funkcije u skladu s tim odredbama.

Dodatak Preporuci CM/Rec(2010)12

Poglavlje 1. - Opći aspekti

Područje primjene preporuke

1. Ova preporuka je primjenjiva na sve osobe koje obavljaju sudačke dužnosti, uključujući i one koji se bave ustavnim pitanjima.
2. Odredbe iznesene u ovoj preporuci također su primjenjive i na suce koji nisu to po profesiji, osim kada je iz konteksta jasno da se odnose isključivo na profesionalne suce.

Sudačka neovisnost i razina na kojoj je treba štititi

3. Cilj neovisnosti, kako je određeno u članku 6. Konvencije, je da se svakome jamči temeljno pravo da se o njegovom/njenom slučaju odluči pravičnim suđenjem, isključivo na temelju zakona i bez bilo kakvog neprikladnog utjecaja.
4. Neovisnost sudaca je zaštićena neovisnošću sudstva kao cjeline. Time je ona temeljni aspekt vladavine prava.
5. Suci bi trebali imati neograničenu slobodu neovisno odlučivati o slučajevima u skladu sa zakonom i osobnim tumačenjem činjenica.
6. Suci bi trebali imati dostatne ovlasti i mogućnost provoditi ih kako bi izvršavali svoje dužnosti i sačuvali osobni autoritet i dostojanstvo suda. Sve osobe povezane sa slučajem trebaju biti podređene vlasti suca, uključujući javna tijela i njihove predstavnike.
7. Neovisnost suca i sudstva u zemljama članicama treba osigurati ustavom ili na najvišoj mogućoj zakonskoj razini zemlje članice, uz posebna pravila propisana zakonom.

8. Kada suci smatraju da je njihova neovisnost ugrožena trebali bi moći zatražiti pomoć od sudbenog vijeća ili nekog drugog neovisnoga tijela, ili imati na raspolaganju drugo učinkovito pravno sredstvo.
9. Slučaj se ne bi smio oduzeti pojedinom sucu bez valjanih razloga. Odluku da se slučaj oduzme sucu treba temeljiti na objektivnim, prethodno uspostavljenim kriterijima u transparentnom postupku pred tijelom sudbene vlasti.
10. Isključivo suci bi trebali odlučivati o vlastitoj nadležnosti u pojedinom slučaju, u skladu sa zakonom.

Poglavlje 2.– Vanjska neovisnost

11. Vanjska neovisnost sudaca nije prednost niti privilegija dodijeljena sucima zbog njihovih osobnih interesa već interesa vladavine prava i osoba koje traže i očekuju nepristranu pravdu. Na neovisnost sudaca treba gledati kao na jamstvo slobode, poštivanja ljudskih prava i nepristrane provedbe zakona. Nepristranost i neovisnost sudaca su ključne za jamstvo jednakosti stranaka pred sudom.
12. Ne dovodeći u pitanje njihovu neovisnost, suci i sudstvo bi trebali održavati konstruktivne odnose s institucijama i tijelima javne vlasti uključene u rukovođenje i upravljanje sudovima, isto kao i sa stručnjacima čiji zadatci su vezani uz rad sudaca, kako bi omogućili učinkovito i uspješno pravosuđe.
13. Trebalo bi poduzeti sve nužne mjere za poštivanje, zaštitu i promicanje neovisnosti i nepristranosti sudaca.
14. Zakon treba predvidjeti sankcije protiv osoba koje žele neprimjereno utjecati na suce.
15. Presuda mora biti obrazložena i mora se izreći javno. Suci ne bi smjeli biti u obvezi obrazlagati svoje odluke na bilo koji drugi način.
16. Odluke sudaca ne bi trebale biti predmetom bilo kakvih preispitivanja osim uslijed žalbenih postupaka i obnove postupka, kako je određeno zakonom.
17. Izuzev odluka o pomilovanju, oprost i sličnih mjera, izvršne i zakonodavne vlasti ne bi trebale donositi odluke koje poništavaju sudske odluke.
18. Ako komentiraju odluke sudaca, izvršne i zakonodavne vlasti trebale bi izbjegavati kritičnost koja bi ugrožavala neovisnost ili povjerenje javnosti u sudstvo. Također bi trebali izbjegavati postupke koji bi doveli u pitanje njihovu spremnost da se pridržavaju sudskih odluka, osim što mogu izraziti svoju namjeru da će uložiti žalbu.
19. Sudski postupci i pitanja pravosuđa su od javnog interesa. Pravo na informaciju što se tiče sudbenih pitanja trebalo bi ostvarivati uzimajući u obzir ograničenja koja postavlja neovisnost sudstva. Potiče se uspostavljanje instituta glasnogovornika sudova ili odjela za odnose s javnošću pod nadležnošću suda ili sudbenih vijeća ili drugih neovisnih tijela. Suci bi trebali prakticirati suzdržanost u svojim odnosima s medijima.

20. Suci, kao dio društva kojem služe, ne mogu učinkovito suditi bez povjerenja javnosti. Trebaju se informirati što društvo očekuje od sudskog sustava i o prigovorima na rad pravosuđa. Tome bi pridonijelo uspostavljanje trajnih mehanizama od strane sudbenog vijeća ili drugog neovisnoga tijela koji bi služili za prikupljanje takvih povratnih informacija.

21. Suci mogu sudjelovati u aktivnostima izvan njihovih službenih funkcija. Kako bi se izbjegao stvarni sukob interesa ili dojam sukoba interesa, njihovo sudjelovanje treba biti ograničeno na aktivnosti koje su u skladu s njihovom nepristranošću i neovisnošću.

Poglavlje 3. – Unutarnja neovisnost

22. Načelo sudbene neovisnosti znači neovisnost svakog pojedinog suca u donošenju presuda. Pri donošenju odluka suci trebaju biti nepristrani i neovisni i trebaju moći djelovati bez bilo kakvih ograničenja, neprimjerenih utjecaja, pritiska, izravnih i neizravnih prijetnji, od bilo kojih tijela, uključujući i tijela unutar sudbenog sustava. Hijerarhijska organizacija sudstva ne bi trebala potkopavati osobnu neovisnost.

23. Visoki sudovi ne bi trebali davati upute sucima kako odlučiti u pojedinim slučajevima, osim kod prethodnih odluka ili kada se donose odluke o pravnom lijeku u skladu sa zakonom.

24. Raspodjela predmeta unutar suda treba se temeljiti na prethodno ustanovljenim objektivnim kriterijima kako bi se zaštitilo pravo na neovisnog i nepristranog suca. Na dodjelu ne bi trebale utjecati želje stranke u slučaju ili bilo koga drugoga zainteresiranog za ishod slučaja.

25. Suci trebaju imati slobodu osnivati i pridruživati se profesionalnim organizacijama kojima je cilj štititi njihovu neovisnost, zaštititi njihove interese i promicati vladavinu prava.

Poglavlje 4. – Sudbena vijeća

26. Sudbena vijeća su neovisna tijela utemeljena zakonom ili ustavom, koja štite neovisnost sudstva i sudaca i na taj način promiču učinkovito djelovanje sudbenog sustava.

27. Najmanje polovica članova takvih vijeća trebali bi biti suci koje su izabrali njihove kolege iz svih razina sudstva s poštivanjem pluralizma unutar sudbenog sustava.

28. Sudbena vijeća trebaju iskazivati najvišu razinu transparentnosti naspram sudaca i društva razvijajući prethodno uspostavljene postupke i obrazložene odluke.

29. U izvršavanju svoje dužnosti, sudbena vijeća se ne bi trebala uplitati u neovisnost pojedinih sudaca.

Poglavlje 5. – Neovisnost, učinkovitost i sredstva

30. Učinkovitost sudaca i sudbenih sustava je nužan uvjet za zaštitu prava svake osobe, poštivanje odredaba članka 6. Konvencije, pravnu sigurnost i povjerenje javnosti u vladavinu prava.

31. Učinkovitost je donošenje kvalitetnih odluka u razumnom vremenskom roku nakon nepristranog razmatranja svih pitanja. Pojedinačni suci su obvezani osigurati učinkovito upravljanje slučajevima za koje su odgovorni, uključujući i provedbu odluke čije provedba je u njihovoj nadležnosti.

32. Tijela odgovorna za organizaciju i djelovanje sudbenog sustava obvezana su osigurati sucima uvjete koji im omogućuju ispunjavanje svojih zadaća te bi trebala postići učinkovitost štiteći i poštujući neovisnost i nepristranost sudaca.

Sredstva

33. Svaka država treba dodijeliti odgovarajuća sredstva, objekte i opremu sudovima kako bi im omogućili djelovanje u skladu sa standardima određenim člankom 6. Konvencije i kako bi omogućili sucima učinkovit rad.

34. Suci bi trebali dobiti potrebne informacije kako bi mogli donositi relevantne procesne odluke u slučajevima kada takve odluke imaju financijske implikacije. Ovlast suca donositi odluku u pojedinom predmetu ne bi smjela biti isključivo ograničena uvjetom najekonomičnijeg korištenja sredstava.

35. Sudovima treba dodijeliti dovoljan broj sudaca i odgovarajuće kvalificiranoga osoblja.

36. Kako bi se spriječilo i smanjilo pretjerano radno opterećenje u sudovima, treba poduzeti mjere, u skladu sa sudbenom neovisnosti, kako bi se ne-sudbeni zadatci dodijelili drugim odgovarajuće kvalificiranim osobama.

37. Vlasti i suci bi trebali poticati upotrebu elektronskih sustava za upravljanje slučajevima i informacijsko-komunikacijskih tehnologija, i jednako tako podržati njihovu opću upotrebu u sudovima.

38. Treba poduzeti sve nužne mjere kako bi se osigurala sigurnost sudaca. Te mjere mogu uključivati zaštitu sudova i sudaca koji mogu postati, ili već jesu, žrtve prijetnji ili nasilja.

Alternativno rješavanje sporova

39. Treba promicati mehanizme alternativnoga rješavanja sporova.

Upravljanje sudovima

40. Kada se priprema proračun za sudbeni sustav mogu se konzultirati sudbena vijeća, gdje postoje, ili druga neovisna tijela odgovorna za upravljanje sudovima, sami sudovi i/ili sudačke stručne organizacije.

41. Treba poticati sudjelovanje sudaca u upravljanju sudovima.

Ocjena

42. Kako bi se doprinijelo učinkovitosti pravosuđa i nastavilo s poboljšanjem kvalitete pravosuđa, zemlje članice mogu uvesti sustave ocjenjivanja sudaca od strane sudbenih tijela u skladu s paragrafom 58.

Međunarodna dimenzija

43. Države bi trebale dodijeliti sudovima dostatna sredstva kako bi suci mogli učinkovito izvršavati svoju dužnost u slučajevima s inozemnim ili međunarodnim elementima i kako bi podržale međunarodnu suradnju i komunikaciju među sucima.

Poglavlje 6. - Status suca

Izbor i karijera

44. Odluke koje se odnose na izbor i karijeru sudaca trebaju se temeljiti na objektivnim kriterijima prethodno ustanovljenim zakonom ili od strane nadležnog tijela. Takve odluke trebaju se temeljiti na postignućima, imajući u vidu kvalifikacije, vještine i sposobnosti potrebne za donošenje presuda primjenom zakona uz istovremeno poštivanje ljudskog dostojanstva.

45. Ne bi smjelo biti bilo kakve diskriminacije sudaca ili kandidata za sudački položaj na osnovi spola, rase, boje kože, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, veze sa nekom nacionalnom manjinom, imetka, invaliditeta, starosti, spolne orijentacije ili drugog statusa. Uvjet da sudac ili kandidat za sudački položaj mora biti državljanin odnosno države ne smatra se diskriminacijom.

46. Tijelo koje donosi odluke o izboru i karijeri sudaca treba biti neovisno od izvršne i zakonodavne vlasti. Kako bi se jamčila neovisnost tog tijela, najmanje polovica njegovih članova trebali bi biti suci koje su izabrali kolege.

47. Međutim, kada ustavna i druga pravna pravila propisuju da državni poglavar, vlada ili zakonodavna vlast donosi odluke o izboru i karijeri sudaca, trebalo bi ovlastiti neovisno i stručno tijelo koje u značajnoj mjeri proizlazi iz sudbene vlasti (bez utjecaja na pravila iz 4. poglavlja koja se odnose na sudbena vijeća) kako bi izdavalo preporuke i mišljenja po kojima u praksi postupa mjerodavno tijelo imenovanja.

48. Članstvo neovisnoga tijela iz paragrafa 46. i 47. bi trebalo osigurati najširu moguću zastupljenost. Njihovi postupci bi trebali biti transparentni s obrazloženjima odluka dostupnim kandidatima na njihov zahtjev. Neuspješan kandidat bi trebao imati pravo pobijati odluku ili barem postupak kojim je ta odluka donesena.

Mandat i nesmjernjivost

49. Zajamčeni mandat i nesmjernjivost su ključni elementi neovisnosti sudaca. Shodno tome, suci bi trebali imati zajamčeni mandat sve do obavezne dobi za umirovljenje, gdje ona postoji.

50. Uvjeti sudske službe trebaju biti ustanovljeni zakonom. Trajno imenovanje se može ukinuti samo u slučaju ozbiljnog kršenja stegovnih i kaznenih odredbi ustanovljenih zakonom ili u slučaju kada sudac više ne može obavljati sudačke dužnosti. Prijevremena mirovina može biti moguća samo na zahtjev suca koji želi ići u mirovinu ili iz zdravstvenih razloga.

51. Kada se popunjavaju radna mjesta na probni rok ili na određeno vrijeme, odluku o potvrdi ili obnovi takvog imenovanja može se donijeti samo u skladu s paragrafom 44., kako bi se osiguralo potpuno poštivanje neovisnosti sudstva.

52. Sudac ne bi trebao biti ponovo imenovan ili biti premješten na drugi sudački položaj bez svog pristanka, osim u slučajevima stegovne kazne ili reforme organizacije sudbenog sustava.

Primanja

53. Osnovna pravila sustava primanja za profesionalne suce trebaju biti utvrđena zakonom.

54. Primanja sudaca trebaju odgovarati profesiji i odgovornostima, te biti dostatna kako bi ih štitila od pobuda čiji je cilj utjecati na njihove odluke. Trebaju postojati jamstva za održavanje razumne naknade u slučaju bolesti, roditeljnog dopusta za majke i očeve, kao i za isplatu mirovine, koja bi trebala biti razumne visine u odnosu na primanja tijekom radnog vijeka. Posebnim zakonom treba uvesti pravila kojima bi se primanja zaštitila od smanjenja koja bi postojala posebno za suce.

55. Treba izbjegavati sustave gdje se primanja temelje na rezultatima jer to može prouzrokovati probleme za neovisnost sudaca.

Stručno usavršavanje

56. Suci treba pružiti teoretsko i praktično inicijalno i cjeloživotno stručno usavršavanje koje iz proračuna financira država. To bi trebalo uključivati i gospodarska, socijalna i kulturna pitanja vezana uz vršenje sudačke dužnosti. Intenzitet i trajanje takvog usavršavanja treba odrediti uzevši u obzir prethodno profesionalno iskustvo.

57. Neovisno tijelo bi trebalo osigurati, u skladu s obrazovnom autonomijom, da programi inicijalnog i cjeloživotnog stručnog usavršavanja ispunjavaju uvjete otvorenosti, stručnosti i nepristranosti svojstvene sudačkom položaju.

Ocjena

58. Gdje sudbene vlasti uspostave sustav ocjenjivanja sudaca, temelj takvih sustava trebaju biti objektivni kriteriji koje bi trebala objaviti mjerodavna sudbena vlast. Taj postupak bi trebao omogućiti sucima da iskažu svoje mišljenje o svojim vlastitim aktivnostima i o ocjeni tih aktivnosti, kao i da pobiju ocjene pred neovisnim tijelom ili sudom.

Poglavlje 7. – Dužnosti i odgovornosti

Dužnosti

59. Suci trebaju štiti prava i slobode svih osoba jednako, poštujući njihovo dostojanstvo tijekom vođenja sudskih postupaka.

60. Suci bi trebali djelovati neovisno i nepristrano u svim slučajevima, tako da se svim strankama osigura pravično suđenje i, kada je potrebno, objasne procesna pitanja. Suci trebaju suditi bez ikakvih nedopuštenih izvanjskih utjecaja i takvima trebaju biti doživljeni.

61. Suci trebaju suditi u slučajevima koji su im dodijeljeni. Mogu se izuzeti sa slučaja ili odbiti suditi isključivo ako postoje valjani zakonom utvrđeni razlozi.

62. Suci trebaju voditi svaki postupak uz dužnu pozornost unutar razumnog vremenskog roka.

63. Suci trebaju dati obrazloženje svoje presude koristeći jasan i razumljiv jezik.
64. U odgovarajućim slučajevima, suci bi trebali poticati stanke na nagodbu.
65. Suci bi trebali redovito obnavljati i razvijati svoje vještine.

Odgovornost i stegovni postupci

66. Tumačenje zakona, procjena činjenica i dokaza od strane sudaca u postupku donošenja odluka ne bi trebali prouzrokovati građansku ili stegovnu odgovornost, osim u slučajevima zle namjere i grubog nemara.
67. Samo država može tražiti da se sudskim postupkom ustanovi građanska odgovornost suca ako je morala isplatiti naknadu štete.
68. Tumačenje zakona, procjena činjenica i dokaza od strane sudaca kako bi donijeli odluku ne bi trebali prouzrokovati kaznenu odgovornost, osim u slučajevima zle namjere.
69. Do stegovnih postupaka može doći kada suci ne ispunjavaju svoje dužnosti na učinkovit i pravilan način. Takve postupke treba voditi neovisno tijelo ili sud sa svim jamstvima pravičnog suđenja i pružiti sucima pravo na pobijanje odluke i kazne. Stegovne kazne bi trebale biti razmjerne.
70. Suci ne bi trebali biti osobno odgovorni u slučaju da su njihove odluke odbijene ili izmijenjene kao rezultat žalbenog postupka.
71. Kada ne izvršavaju sudbene dužnosti, suci su odgovorni prema građanskom, kaznenom i upravnom pravu isto kao i bilo koji drugi građanin.

Poglavlje 8.– Sudska etika

72. U izvršavanju svojih aktivnosti, suci bi se trebali voditi etičkim načelima profesionalnog ponašanja. Ta načela ne uključuju samo dužnosti koje se mogu sankcionirati stegovnim mjerama, već i smjernice ponašanja za suce.
73. Ta načela bi trebala biti određena kodeksima sudačke etike što bi trebalo potaknuti povjerenje javnosti u suce i sudstvo. Suci bi trebali imati vodeću ulogu u razvoju takvih kodeksa.
74. Suci bi trebali moći tražiti savjet vezan uz etiku od tijela unutar sudstva.