

KONSULTATIVNO VEĆE EVROPSKIH SUDIJA (KVES)

Mišljenje br. 11 (2008) Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) upućeno Komitetu ministara Saveta Evrope o kvalitetu sudskih odluka

U cilju lakšeg objavljivanja ovog Mišljenja, države članice treba da obezbede, ako je moguće, njegov prevod na svoje nacionalne jezike

UVOD

1. Kvalitet sudstva je pitanje od stalnog i dugoročnog značaja za Savet Evrope, što naročito potvrđuju konvencije, rezolucije i preporuke usvojene pod okriljem Saveta o načinima olakšavanja pristupa sudstvu, poboljšanja i pojednostavljenja postupaka, smanjenja obima rada sudova i usmeravanja rada sudija na isključivo sudijske aktivnosti.¹

2. U ovom kontekstu i u skladu sa svojim delokrugom rada, Konsultativno veće evropskih sudija (KVES) je odlučilo da Mišljenje br. 11 posveti kvalitetu sudskih odluka, kao glavnoj komponenti kvaliteta sudstva.

3. Jasno rasuđivanje i analiza su osnovni zahtevi sudskih odluka i važan aspekt prava na pravično suđenje. Član 6 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu EKLJP), na primer, zahteva od država da ustanove nezavisne i nepristrasne sudove i promovišu uvođenje efikasnih postupaka. Ispunjavanje ove obaveze dobija svoj pravi smisao onda kada su sudije, kao rezultat toga, osposobljene da sude na pravičan i ispravan način, u odnosu na svoje zaključke bilo pravne ili faktičke prirode, u najboljem interesu građana. Veoma kvalitetna sudska odluka je ona kojom se postiže ispravan rezultat – u meri u kojoj to dozvoljava materijal dostupan sudiji – i to na pravičan, brz, jasan i određen način.

4. Imajući ovo u vidu, KVES je već ukazao da sudsku nezavisnost treba smatrati građanskim pravom; u svom Mišljenju br. 1 (2001) ono navodi da nezavisnost sudstva nije „prerogativ ili privilegija u njihovom sopstvenom interesu sudija, već u interesu vladavine prava i onih koji traže ili očekuju pravdu“. KVES, u svojim mišljenjima od 2001. godine, iznosi niz predloga o tome kako svaki sistem ne samo da može

¹ Svi tekstovi koji se bave ovim pitanjima manifestuju duh u kome je Savet Evrope odgovorio na potrebu za kvalitetom pravosuđa: „po mišljenju Saveta Evrope, kvalitativni pristup se ne može odnositi na pojedinačne odluke, već, kao deo jednog sveobuhvatnog pristupa, zavisi od kvaliteta pravosudnog sistema, koji uključuje sudije, branioce i zaposlene u sudu, kao i od kvaliteta postupka koji prethodi donošenju odluka. Savet Evrope, stoga, preporučuje da naporu u pravcu poboljšanja situacije budu fokusirani na svako od ovih pitanja“ (nezvanični prevod), (Žan-Pol Žan, “*La qualité des décisions de justice au sens du Conseil de l’Europe*”, Konferencija o „Kvalitetu sudskih odluka“ organizovana 8. i 9. marta 2007. godine od strane Fakulteta za pravo i društvene nauke, Univerziteta Poatije – vidi „Studije CEPEJ“ br.4).

garantovati korisnicima sudskih usluga pravo pristupa sudovima, već i obezbediti, kroz kvalitet donetih odluka, da oni mogu imati poverenje u ishod sudskog postupka.²

5. Cilj ovog Mišljenja nije da dovede u pitanje osnovno načelo da ocena unutrašnjeg kvaliteta svake sudske odluke treba da bude izvršena jedino putem ostvarivanja prava obraćanja ustanovljenog zakonom. Ovo načelo je jedna od ključnih posledica ustavnog jemstva nezavisnosti sudija, što se smatra jednom od najvažnijih karakteristika vladavine prava u demokratskim društvima.

6. KVES smatra da su sudije, čiji je zadatak da donose kvalitetne odluke, u naročito dobroj poziciji da pokrenu raspravu o kvalitetu sudskih odluka i odrede faktore tog kvaliteta i uslove za njegovu ocenu.

7. Sudska odluka mora ispuniti niz uslova u odnosu na koje je moguće identifikovati nekoliko zajedničkih načela, bez obzira na specifične karakteristike svakog pojedinačnog sudskog sistema i sudske prakse različitih zemalja. Polazno stanovište je da svrha sudske odluke nije samo da razreši dati spor pružajući strankama pravnu sigurnost, već često i da ustanovi sudsku praksu koja može sprečiti pojavu drugih sporova i da obezbedi društvenu harmoniju.

8. Izveštaj gospođe Marije Đulijane Ćivinini (Maria Giuliana CIVININI), zasnovan na odgovorima članova KVES-a na upitnik, pokazuje da u različitim zemljama postoji veoma širok spektar pristupa oceni i unapređenju kvaliteta sudskih odluka.³ On takođe naglašava da iako načini ocene kvaliteta zavise od tradicija pojedinih pravnih sistema, sve zemlje su ipak na sličan način posvećene stalnom poboljšanju uslova u kojima sudije treba da donose svoje odluke.

9. U ovom Mišljenju termin „sudska odluka“ koristi se da označi odluku o određenom predmetu ili pitanju koju donosi nezavisan i nepristrasan sud u smislu člana 6 EKLJPi koja uključuje:

- odluke donete u građanskim, društvenim, krivičnim i u većini upravnih stvari;
- odluke donete u prvom stepenu, po žalbi ili od strane vrhovnih sudova, kao i od strane ustavnih sudova;
- privremene odluke;
- pravnosnažne odluke;
- odluke u formi presuda ili rešenja donetih od strane suda koji sudi u veću ili pojedinačnog sudije;
- odluke donete sa ili bez mogućnosti davanja saglasnih ili izdvojenih mišljenja;
- odluke donete od strane karijernih ili nekarijernih sudija ili od strane sudova koji uključuju obe grupe sudija (*échevinage*).

DEO I. FAKTORI KVALITETA SUDSKIH ODLUKA

A. Spoljašnja sredina: zakonodavstvo i ekonomski i društveni kontekst

² Vidi takođe zaključke Konferencije o kvalitetu sudskih odluka organizovane u Vrhovnom sudu Estonije u Tartuu (18. juna 2008.) uz učešće estonske pravosudne zajednice i Radne grupe KVES-a.

³ Vidi upitnik o kvalitetu sudskih odluka i odgovore na veb sajtu KVES-a: www.coe.int/cceje.

10. Kvalitet sudske odluke zavisi ne samo od predmetnog sudije pojedinca, već i od niza varijabli koje se nalaze van procesa donošenja odluke, poput kvaliteta zakonodavstva, adekvatnosti sredstava obezbeđenih sudskom sistemu i kvaliteta pravničke obuke.

1. Zakonodavstvo

11. Sudske odluke su prvenstveno zasnovane na zakonima koje donosi zakonodavna vlast ili, u sistemima precedentnog prava, na zakonima i načelima ustanovljenim sudskim presedanima. Ovi izvori prava ne samo da odlučuju koja prava korisnici sudskog sistema imaju i kakvo ponašanje je kažnjivo krivičnim zakonodavstvom, već i definišu procesni okvir u kom se donose sudske odluke. Stoga izbori koje pravi zakonodavna vlast utiču na vrstu i obim postupaka koji se pokreću pred sudovima, kao i na načine njihovog procesuiranja. Na kvalitet sudskih odluka mogu da utiču preterano česte promene zakonodavstva, neodgovarajuća izrada zakona ili nejasnoće u pogledu sadržine zakona, kao i nedostaci u procesnom okviru.

12. Zato KVES smatra poželjnim da nacionalni parlamenti vrše ocene i prate uticaj važećeg zakonodavstva i zakonodavnih predloga na sudski sistem i da uvedu odgovarajuće prelazne i procesne odredbe koje će sudije primenjivati donošenjem visoko kvalitetnih sudskih odluka. Zakonodavac treba da obezbedi da zakonodavstvo bude jasno i jednostavno za sprovođenje, kao i da bude usaglašeno sa EKLJP. U cilju olakšavanja tumačenja, radovi na pripremi zakonodavstva treba da budu lako dostupni i napisani jasnim jezikom. Bilo koji nacrt zakona koji se tiče pravosuđa i procesnog prava treba da bude predmet mišljenja Saveta sudstva ili ekvivalentnog tela pre nego što bude razmatran u parlamentu.

13. U cilju donošenja kvalitetnih odluka na način koji je srazmeran interesima koji su dovedeni u pitanje, sudije treba da funkcionišu unutar zakonodavnog i procesnog okvira koji im dozvoljava da slobodno odlučuju i efektivno raspolažu (na primer) vremenom potrebnim za odgovarajuće rešavanje predmeta. KVES upućuje na raspravu o „upravljanju predmetima“ u svom Mišljenju br. 6 (2004).⁴

2. Resursi

14. Kvalitet sudskih odluka je neposredno uslovljen finansijskim sredstvima sa kojima sudski sistem raspolaže. Sudovi ne mogu efikasno funkcionisati sa neodgovarajućim ljudskim i materijalnim resursima. Odgovarajuća novčana naknada za sudije je neophodna kako bi ih štitila od pritiska čiji je cilj vršenje uticaja na odluke sudija i uopšte na njihovo ponašanje, kao i da bi se obezbedio prijem najboljih kandidata u sudove.⁵ Pomoć kvalifikovanih službenika i saradnja sudijskih pomoćnika, koji sudijama treba da olakšaju rad preuzimanjem poslova koji su više rutinske prirode i pripremom dokumentacije, može nedvosmisleno da doprinese boljem kvalitetu odluka koje sud donosi. Ako postoji nedostatak ovakvih resursa, efikasno funkcionisanje sudskog sistema u cilju dobijanja kvalitetnog proizvoda biće nemoguće.⁶

4 Naročito kada je reč o procesnim zakonima, KVES želi ovde da podseti na svoje Mišljenje br. 6 (2004), u kome predlaže, u smislu obezbeđivanja kvaliteta sudskih odluka donetih u razumnom roku, da zakonodavci prave optimalan izbor u postizanju ravnoteže između trajanja suđenja i dostupnosti načina alternativnog rešavanja sporova, mahanizma sporazuma o krivici između tužioca i odbrane, pojednostavljenih i/ili ubrzanih ili skraćenih postupaka, kao i procesnih prava strana u postupku, itd. Štaviše, treba da postoje garantovana finansijska sredstva za mehanizme alternativnog rešavanja sporova.

5 Vidi Mišljenje KVES-a br. 1 (2001), stav 61.

6 Vidi Mišljenje KVES-a br. 2 (2001).

3. Sudski akteri i pravnička obuka

15. Čak i ako se fokusiramo samo na aktere u okviru sudskog sistema, jasno je da kvalitet učinka pravosudnog sistema zavisi od interakcije velikog broja činilaca: policije, tužioca, branioca, službenika, porote tamo gde ona postoji, itd. Sudija je samo jedna karika u lancu takvih međusobno povezanih aktera i to ne nužno poslednja, jer je faza izvršenja od jednake važnosti. Čak i kada usmerimo pažnju samo na kvalitet sudskih odluka, iz prethodno rečenog sledi da način na koji sudija vrši svoju ulogu, iako od presudne važnosti, nije jedini faktor koji utiče na donošenje kvalitetne sudske odluke.

16. Kvalitet sudskih odluka zavisi, između ostalog, i od pravničke obuke svih pravnika uključenih u postupak. Stoga, KVES želi da naglasi ulogu pravničkog obrazovanja i obuke uopšte.

17. To znači, naročito za sudije, da treba da postoji visoko kvalitetna pravnička obuka na početku karijere i stalni program obuke nakon toga, u cilju održavanja i unapređenja profesionalnih tehnika.⁷ Ovakva obuka treba ne samo da kod sudija razvije sposobnosti neophodne za sprovođenje izmena u domaćem i međunarodnom zakonodavstvu i pravnim načelima, već i da unapredi druge dopunske veštine i znanja iz nepravničkih oblasti, pružajući im širu sliku i bolje razumevanje pitanja o kojima odlučuju.

18. Sudijama je takođe potrebna obuka iz oblasti etike i komunikacionih veština koja će im pomoći u kontaktima sa strankama u sudskom postupku, kao i sa javnošću i medijima. Naročito je važna obuka za unapređenje njihovih organizacionih sposobnosti u delu efikasne pripreme predmeta i upravljanja predmetima (na primer, upotreba informacione tehnologije, upravljanje predmetima, radne tehnike, tehnike pisanja presuda/odluka – uključujući i smernice sa opštim modelima za izradu odluka, pri čemu se sudijama, naravno, ostavlja određena sloboda u izboru sopstvenog stila), sve ovo u cilju vođenja sudskih predmeta bez nepotrebnog odlaganja i suvišnih koraka.⁸

19. Štaviše, predsednici sudova treba da budu obučavani za upravljanje ljudskim resursima, strateško planiranje u cilju regulisanja i upravljanja prometom predmeta, kao i za efikasno planiranje i korišćenje budžetskih i finansijskih sredstava. Administrativno osoblje i sudijski pomoćnici treba da budu posebno obučeni za pripremanje suđenja i praćenje i obezbeđivanje nesmetanog toka predmeta (na primer, u odnosu na korišćenje informacione tehnologije, tehnike upravljanja predmetima i vremenom, izradu presuda, strane jezike, komuniciranje sa strankama i javnošću i pravna istraživanja). Ovo će pomoći da sudije budu oslobođene administrativnih i tehničkih obaveza i omogućiti im da svoje vreme posvete intelektualnim aspektima i upravljanju sudskim postupkom i donošenjem odluka.

B. Unutrašnje okruženje: profesionalizam, postupak, rasprava i odluka

20. Kvalitet sudskih odluka takođe zavisi i od unutrašnjih faktora, kao što su profesionalnost sudija, postupak, upravljanje predmetima, rasprave i elementi koji su sastavni deo odluke.

⁷ Vidi Mišljenje KVES-a br. 4 (2003).

⁸ Brošure, studije slučaja, dobre i loše prakse, standardni modeli i metodologije pisanja presuda, informativni sažeci i sudijski priručnici pripremljeni za potrebe obuke mogu biti distribuirani velikom broju sudija.

1. Profesionalizam sudija

21. Profesionalizam sudija predstavlja osnovnu garanciju visokog kvaliteta sudske odluke. Ovo podrazumeva visok nivo pravne obučenosti sudija u skladu sa načelima definisanim u Mišljenjima KVES-a br. 4 (2003) i br. 9 (2006), kao i razvijenu kulturu nezavisnosti, etike i deontologije u skladu sa Mišljenjima br. 1 (2001) i br. 3 (2002).

22. Sudska odluka ne treba samo da uzme u obzir relevantnu pravnu materiju već i vanpravne koncepte i realnosti relevantne za kontekst datog spora kao što su, na primer, etička, društvena i ekonomska razmatranja. Od sudije se dakle traži da bude svestan ovih faktora prilikom odlučivanja o predmetu.

23. Postupci za evaluaciju ili davanje smernica od strane sudskih organa u pogledu učinka sudija mogu da unaprede njihovu stručnost i kvalitet sudskih odluka.

2. Postupak i upravljanje predmetima

24. Ako je cilj da ishod postupka bude visoko kvalitetna odluka koju će prihvatiti i stranke u postupku i društvo, postupak mora biti jasan, transparentan i mora ispunjavati zahteve EKLJP.

25. Međutim, samo postojanje procesnog prava koje ispunjava ove zahteve nije dovoljno. KVES je na stanovištu da sudija mora biti u stanju da aktivno i ispravno organizuje i vodi postupak. Odgovarajući tok postupka vodi kvalitetu konačnog proizvoda – odluke.⁹

26. Pitanje da li je odluka doneta u razumnom roku u skladu sa članom 6 EKLJP može takođe biti smatrano važnim elementom kvaliteta. Međutim, moguća je pojava sukoba između brzine vođenja postupka i drugih faktora značajnih za kvalitet, kao što su pravo na pravično suđenje koje se takođe štiti članom 6 EKLJP. Budući da je važno očuvati društveni sklad i pravnu sigurnost, svakako da se mora voditi računa o vremenskoj dimenziji, ali to nije jedini faktor koji treba uzeti u obzir. KVES upućuje na svoje Mišljenje br. 6 (2004) u kome naglašava da „kvalitet“ pravosuđa ne može biti poistovećen sa pukom „produktivnošću“. Kvalitativni pristup mora takođe uzeti u obzir kapacitet sudskog sistema da odgovori na zahteve koji mu se postavljaju u skladu sa opštim ciljevima sistema, među kojima je brzina postupka samo jedan elemenat.

27. U nekim zemljama su uspostavljeni standardni modeli dobre prakse u upravljanju slučajevima i sprovođenju rasprave. Ovakve inicijative treba ohrabriti u cilju promovisanja dobrog upravljanja predmetima od strane bilo kog sudije.

28. Potrebno je naglasiti značaj konsultacija među sudijama prilikom kojih može doći do razmene iskustava. Ove konsultacije omogućavaju sudijama da raspravljaju o upravljanju predmetima i rešavaju teškoće sa kojima se susreću u primeni pravnih načela i mogućih neusaglašenosti u sudskoj praksi.

3. Rasprava

29. Rasprava treba da bude u skladu sa svim zahtevima EKLJP, obezbeđujući strankama i društvu u celini poštovanje minimuma standarda odgovarajuće organizovanog i pravičnog suđenja. Odgovarajući tok rasprave će neposredno da utiče na razumevanje i prihvatanje pravnosnažne odluke od stranaka u postupku

⁹ U svom Mišljenju br. 6 (2004), KVES, razvijajući načela utvrđena u Preporuci br. R (84) 5, naglašava važnost aktivne uloge sudije u upravljanju građanskim postupkom (vidi naročito stavove 90-102 i 126).

i društva. Takođe, rasprava bi trebalo da pruži sudiji sve elemente neophodne za odgovarajuću ocenu slučaja; stoga, ona ima presudan uticaj na kvalitet sudske odluke. Raspravu treba održati u svim slučajevima kada to propisuje sudska praksa ESLJP.

30. Transparentna i otvorena rasprava kao i poštovanje akuzatorskog načela i načela jednakosti oružja u postupku su neophodni preduslovi ako se želi postići da odluka bude prihvaćena od strane samih stranaka u postupku i od strane šire javnosti.

4. Elementi koji su svojstveni odluci

31. Stranke u postupku i društvo u celini moraju da dožive sudske odluke kao rezultat pravilne primene pravnih pravila, pravičnog postupka i odgovarajuće procene činjenica da bi ona bila visokog kvaliteta. Ona takođe mora da se doživi i kao delotvorno izvršna. Tek tada će stranke biti uverene da je njihov predmet propisno razmatran i odlučeno i tek će tada društvo doživeti odluku kao faktor koji ponovo uspostavlja društveni sklad. Da bi se postigli ovi ciljevi potrebno je ispuniti niz zahteva.

a. Jasnoća

32. Sve sudske odluke moraju biti razumljive, pisane jasnim i jednostavnim jezikom – to je preduslov da one budu shvaćene od strane šire javnosti. Zato je potrebno da one budu koherentno organizovane sa obrazloženjem izloženim na jasan i svima pristupačan način.¹⁰

33. Svaki sudija može izabrati svoj lični stil i strukturu ili koristiti standardne modele, ukoliko oni postoje. KVES preporučuje da sudski organi pripreme pregled dobre prakse kako bi olakšali pisanje odluka.

b. Obrazloženje

34. Sudske odluke u načelu moraju biti obrazložene.¹¹ Kvalitet sudske odluke uglavnom zavisi od kvaliteta njenog obrazloženja. Dobro obrazloženje je apsolutna neophodnost koju ne treba zanemariti zbog zahteva brzine. Dobro obrazloženje podrazumeva da sudije imaju dovoljno vremena da pripreme svoje odluke.

35. Obrazloženje odluke ne samo da omogućava strankama u sporu lakše razumevanje i prihvatanje odluke, već pre svega predstavlja zaštitu od proizvoljnosti. Kao prvo, obrazloženje obavezuje sudiju da odgovori na podneske stranaka i da navede stavove koji opravdavaju odluku i čine je zakonitom; kao drugo, ono omogućava društvu da razume funkcionisanje sudskog sistema.

36. Navedeni razlozi moraju biti usklađeni, jasni, nedvosmisleni i ne smeju biti protivrečni. Oni moraju omogućiti onom koji je čita da prati tok argumentacije koja je sudiju dovela do odluke.

37. Obrazloženje mora odražavati poštovanje načela koje je utvrdio Evropski sud za ljudska prava (naime poštovanje prava na odbranu i prava na pravično suđenje) od strane sudije. U slučaju kada se privremene odluke tiču sloboda pojedinca (npr. nalozi za hapšenje) ili kada one mogu uticati na prava pojedinca ili

¹⁰ U ovom kontekstu treba spomenuti Mišljenje KVES-a br. 7 (2005), naročito stavove 56 do 61.

¹¹ Izuzeci mogu, između ostalog, biti i odluke koje se tiču upravljanja predmetima (npr. odlaganje rasprave), manjih procesnih pitanja ili suštinski nespornih pitanja (presude zbog izostanka ili sporazumne odluke suda), odluke apelacionog suda kojima se potvrđuje prvostepena odluka nakon razmatranja sličnih argumenata na istim osnovama, odluke porote i neke odluke koje se tiču dozvole za podnošenje žalbe ili tužbe, u zemljama u kojima je takva dozvola potrebna.

imovinu (npr. privremeno starateljstvo nad detetom ili preventivna zaplena nepokretnosti ili blokiranje računa u banci), potrebno je odgovarajuće obrazloženje.

38. Obrazloženje odluke mora sadržati odgovor na podneske stranaka u postupku, tj. na njihove glavne argumente optužbe i osnove njihove odbrane. Ovo je neophodan zaštitni mehanizam, jer omogućava strankama u sporu da obezbede da su njihovi podnesci razmotreni i da ih je sudija uzeo u obzir. Obrazloženje mora biti lišeno bilo kakvih uvredljivih ili pogrđnih ocena o strankama u postupku.

39. Bez obzira na mogućnost ili čak obavezu sudije da u određenim situacijama deluje samoinicijativno, sudije treba jedino da odgovore na relevantne argumente koji mogu uticati na rešavanje spora.

40. Obrazloženje ne mora nužno biti dugačko, budući da mora postojati odgovarajuća ravnoteža između konciznosti i dobrog razumevanja odluke.

41. Obaveza sudova da iznesu svoje razloge za donošenje odluka ne podrazumeva odgovaranje na svaki argument koji je odbrana iznela kao osnov za svoju tvrdnju. Obim ove dužnosti može varirati u zavisnosti od prirode odluke. Prema sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava,¹² obim obrazloženja koje treba očekivati zavisi od različitih argumenata koji su dostupni svakoj od stranaka, kao i od različitih zakonskih odredbi, običaja i doktrinarnih principa, kao i od različite prakse izlaganja i izrade presuda i odluka u različitim državama. U cilju poštovanja principa pravičnog suđenja, obrazloženjem treba pokazati da je sudija zaista razmotrio sva glavna pitanja koji su njemu ili njoj podnešena.¹³ U slučaju porote, uputstva koja sudija daje poroti moraju sadržati jasno objašnjenje činjenica i pitanja o kojima porota mora da odluči.

42. Kada je reč o sadržini, sudska odluka sadrži razmatranje faktičkih i pravnih pitanja koja se nalaze u središtu spora.

43. Prilikom razmatranja faktičkih pitanja, sudija ponekad mora da odgovori na prigovore na dokaze, naročito u pogledu prihvatljivosti dokaza. Sudija takođe treba da razmotri težinu faktičkih dokaza za koje očekuje da će biti relevantni za rešavanje spora.

44. Razmatranje pravnih pitanja podrazumeva primenu pravila nacionalnog, evropskog¹⁴ i međunarodnog prava.¹⁵ Razlozi treba da upućuju na odgovarajuće odredbe Ustava ili odgovarajućeg nacionalnog, evropskog ili međunarodnog prava. Kad je potrebno, upućivanje na nacionalnu, evropsku ili međunarodnu sudsku praksu, uključujući i upućivanje na sudsku praksu sudova drugih zemalja, kao i upućivanje na pravnu literaturu, može biti korisno ili, u sistemima precedentnog prava neophodno.

45. U zemljama precedentnog prava, odluke viših sudova kojima se rešava neko pravno pitanje služe kao obavezujući presedani u identičnim sporovima nakon toga. U zemljama kontinentalne pravne tradicije, odluke nemaju ovo dejstvo, ali ipak mogu pružiti značajne smernice drugim sudijama koji se bave sličnim predmetima ili pitanjima, kada se radi o predmetima koji otvaraju značajno društveno ili pravno pitanje. Stoga obrazloženje, koje proizilazi iz detaljnog razmatranja predmetnih pravnih pitanja, u tim slučajevima

12 Vidi naročito ESLJP: *Boldea protiv Rumunije*, 15. februar 2007., § 29; *Van de Hurk protiv Holandije*, 19. april 1994., § 61.

13 Vidi naročito ESLJP: *Boldea protiv Rumunije*, 15. februar 2007., § 29; *Hele protiv Finske*, 19. februar 1997., § 60.

14 Termin „evropsko pravo“ uključuje pravnu tekovinu Saveta Evrope i pravo Evropske zajednice.

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

treba da bude pripremljeno sa posebnom pažnjom kako bi bila ispunjena očekivanja stranaka u postupku i društva.

46. U mnogim slučajevima, razmatranje pravnih pitanja podrazumeva tumačenje pravnih pravila.

47. Iako treba priznati nadležnost sudije da tumači pravo, potrebno je takođe imati u vidu i njegovu obavezu da promoviše pravnu sigurnost. Svakako da pravna sigurnost garantuje predvidljivost sadržine i primene zakonskih pravila, doprinoseći na taj način obezbeđenju visokog kvaliteta sudskog sistema.

48. Imajući ovaj cilj na umu, sudije primenjuju interpretativne principe primenljive kako u nacionalnom tako i u međunarodnom pravu. U zemljama precedentnog prava, oni se rukovode svim relevantnim presedanima. U zemljama kontinentalnog prava, oni se rukovode sudskom praksom, naročito najviših sudova, čiji zadatak uključuje obezbeđivanje uniformnosti sudske prakse.

49. Sudije treba da u načelu dosledno primenjuju pravo. Međutim, kada sud odluči da odstupa od prethodne sudske prakse, to treba da bude jasno navedeno u odluci. U izuzetnim okolnostima, sud može naći za shodno da precizira da ovo novo tumačenje bude primenljivo od datuma donošenja date odluke ili od datuma predviđenog u takvoj odluci.

50. Broj predmeta koji se podnose višim sudovima takođe može uticati na brzinu i kvalitet donošenja sudskih odluka. KVES preporučuje uvođenje mehanizama za regulisanje pristupa ovim sudovima, u skladu sa pravnom tradicijom svake pojedinačne zemlje.

c. Izdvojena mišljenja

51. U nekim zemljama sudije mogu dati saglasno ili izdvojeno mišljenje. U ovim slučajevima izdvojeno mišljenje treba da bude objavljeno zajedno sa većinskim mišljenjem. Sudije na taj način izražavaju potpuno ili delimično neslaganje sa odlukom koju je donela većina sudija i navode razloge za svoje neslaganje, ili iznose tvrdnju da odluka koju je sud doneo može ili treba da bude zasnovana na drugačijim razlozima od onih koji su usvojeni. Ovo može doprineti poboljšanju sadržine odluke i pomoći kako razumevanju odluke tako i evoluciji prava.

52. Izdvojena mišljenja treba da budu pravilno argumentovana, odražavajući način na koji je taj sudija, nakon pažljivog razmatranja, procenio data činjenična i pravna pitanja.

d. Izvršenje

53. Bilo koja naredba izdata u okviru i nakon sudske odluke treba da bude pisana jasnim i nedvosmislenim jezikom, tako da se lako može sprovesti ili, u slučaju naredbe da se nešto učini ili ne učini ili da se isplati određena suma, lako izvršiti.

54. Prema tumačenju Evropskog suda za ljudska prava, pravo na pravično suđenje sadržano u članu 6 EKLJP podrazumeva ne samo da sudska odluka mora biti doneta u razumnom roku, već i da ona mora, ako je potrebno, biti delotvorno izvršna u korist stranke koja je dobila spor. Konvencija, dakle, ne uspostavlja teorijsku zaštitu ljudskih prava, već ima za cilj da zaštita koju pruža ima praktično dejstvo.

55. Takva naredba, stoga, mora imati sledeće bitne karakteristike:

(i) Kao prvo, ona mora, kad je potrebno, biti izvršna u smislu formulacije: to znači da odluka mora sadržati operativne odredbe u kojima se jasno navode, bez prostora za sumnju ili zabunu, izreke i obaveze ili nalozi izrečeni od strane suda. Nejasna odluka koju je moguće različito tumačiti narušava delotvornost i kredibilnost sudskog postupka.

(ii) Naredba mora takođe biti izvršna u datom sistemu izvršenja: tako će ona biti delotvorno izvršena. U većini pravnih sistema postoje postupci po kojima se izvršenje može odložiti ili obustaviti. Odlaganje ili obustava su u nekim slučajevima nesporno legitimna sredstva. Međutim ovo može biti zatraženo iz taktičkih razloga, a neprikladno odlaganje ili obustava mogu paralizovati sudski postupak i omogućiti procesne strategije čiji je cilj da sudske odluke postanu neoperativne. Radi obezbeđenja efikasnosti pravosuđa, sve zemlje treba da imaju postupke za privremeno izvršenje.¹⁶

56. Naredba dobrog kvaliteta (u nekrivičnim stvarima) može biti beskorisna bez postojanja jednostavnog i efikasnog postupka za njeno izvršenje. Važno je da ovaj postupak podleže sudskom nadzoru, od strane sudija sposobnih da razreše probleme koji se mogu javiti u toku postupka izvršenja odluke, koristeći efikasne postupke koje ne treba da nameću nepotreban trošak strankama u postupku.

DEO II. EVALUACIJA KVALITETA SUDSKIH ODLUKA

57. KVES naglašava da se kvalitet pojedinačnih sudskih odluka prvenstveno kontroliše u postupku žalbe i preispitivanja pred nacionalnim sudovima, kao i posredstvom prava na pristup Evropskom sudu za ljudska prava. Države treba da obezbede da njihovi nacionalni postupci budu u skladu sa uslovima koje je utvrdio Evropski sud za ljudska prava.

A. Sadržina evaluacije

58. Od devedesetih godina raste svest o tome da se kvalitet sudskih odluka ne može na odgovarajući način evaluirati ako se ocenjuje jedino stvarna pravna vrednost odluka. Kao što je iskazano u prvom delu ovog Mišljenja, na kvalitet sudskih odluka utiče kvalitet svih pripremnih koraka koji im prethode i stoga je potrebno razmotriti celokupni pravni sistem. Štaviše, gledano iz perspektive korisnika sudskih usluga, pravni kvalitet *stricto sensu* sudske odluke nije jedino što je bitno; pažnju takođe treba posvetiti i drugim aspektima poput dužine, transparentnosti i vođenja postupka, načina na koji sudija komunicira sa strankama u postupku i načina na koji sudstvo objašnjava svoje funkcionisanje društvu.

59. KVES naglašava da nijedan metod ocene kvaliteta sudskih odluka ne treba da ugrožava nezavisnost pravosuđa bilo u celini bilo na pojedinačnoj osnovi.

60. Procena kvaliteta sudskih odluka mora pre svega da bude izvedena na osnovu osnovnih načela EKLJP. To ne može biti učinjeno u svetlu razmatranja ekonomskog ili menadžerskog karaktera. Upotreba ekonomskih metoda mora da se pažljivo razmotri. Uloga sudstva je, pre svega, da primeni i sprovede pravo i ono ne može biti analizirano na odgovarajući način u pogledu ekonomske efikasnosti.

16 Vidi Mišljenje KVES-a br. 6 (2004), stav 130.

61. Svaki sistem procene kvaliteta treba da ima za cilj isključivo unapređenje kvaliteta sudskih odluka, a ne da služi kao puko birokratsko sredstvo ili da bude svrha sam sebi. To nije instrument spoljne kontrole pravosuđa.
62. KVES podseća da procenu kvaliteta sudstva, tj. uspešnosti sudskog sistema u celini ili pojedinačnih sudova ili lokalnih grupa sudova, ne treba mešati sa procenom profesionalnih sposobnosti bilo kog pojedinačnog sudije koja se obavlja u druge svrhe.¹⁷
63. Cilj postupaka evaluacije treba, pre svega, da bude identifikovanje potreba, ukoliko postoje, za promenom zakonodavstva za promenama i poboljšanjem sudskih postupaka i/ili daljim obukama sudija i sudskih službenika.
64. Predmeti, metode i postupci procene treba da budu dobro definisani i razumljivi. Oni treba da budu utvrđeni od strane sudija ili u bliskoj saradnji sa sudijama.
65. Procena mora biti transparentna. Lični podaci ili identifikacioni podaci sudija moraju ostati poverljivi.
66. Procena kvaliteta sudskih odluka ne treba da primorava sudije da se bave činjenicama ili da donose svoje odluke o meritumu na jednoobrazan način, ne uzimajući u obzir specifične okolnosti svakog pojedinačnog slučaja.
67. Pri svakoj proceni sudskih odluka moraju biti uzete u obzir različite vrste i nivoi sudova, različite vrste sporova i različite veštine i stručna znanja potrebna da se oni razreše.

B. Metodi evaluacije (uključujući tela kojima je poverena evaluacija kvaliteta sudskih odluka)

68. KVES naglašava da je (naročito pri korišćenju kvantitativne i kvalitativne statistike) poželjno kombinovati različite metode evaluacije, povezane sa različitim pokazateljima kvaliteta i višestrukim izvorima informacija. Nijedan pojedinačan metod ne treba da odnese prevagu nad ostalim. Metodi evaluacije mogu biti prihvaćeni pod uslovom da su razmatrani sa neophodnom naučnom preciznošću, znanjem i pažnjom i da su definisani na transparentan način. Štaviše, sistemi evaluacije ne smeju dovoditi u pitanje legitimnost sudskih odluka.
69. KVES smatra da države nisu nužno obavezne da usvoje iste sisteme evaluacije i isti metodološki pristup; i da je, iako detaljno tumačenje različitih sistema za evaluaciju kvaliteta ne spada u okvir ovog Mišljenja, ipak je moguće, na osnovu nacionalnih iskustava, sastaviti spisak najprikladnijih metoda.

1. Samoevaluacija od strane sudija i evaluacija od strane drugih aktera unutar pravosudnog sistema

70. KVES podstiče sistemsku evaluaciju i samoevaluaciju od strane sudija. KVES takođe podstiče učesće „spoljnih“ aktera (npr. advokata, tužilaca, univerzitetskih profesora prava, građana, nacionalnih i međunarodnih nevladinih organizacija) u evaluaciji, pod uslovom punog poštovanja nezavisnosti sudova.

17 Vidi Mišljenje KVES-a br. 6 (2004), odeljak B stav 34 i Mišljenje KVES-a br. 10 (2007), stavovi 52 do 56 i 78.

Ovakva spoljna evaluacija, svakako, ne sme biti korišćena kao metod za diskreditovanja nezavisnosti sudstva ili integriteta sudskog postupka. Prva referentna tačka u evaluaciji sudskih odluka mora biti dostupnost pravovremene i delotvorne žalbene procedure.

71. Viši sudovi mogu svojom sudskom praksom, ispitivanjem načina rada sudova i godišnjim izveštavanjem, doprineti kvalitetu sudskih odluka i njihovoj evaluaciju; u tom smislu, od presudnog je značaja da njihova sudska praksa bude jasna, usklađena i stalna. Viši sudovi takođe mogu doprineti kvalitetu sudskih odluka usvajanjem smernica za niže sudove, u kojima se skreće pažnja na primenljive principe, u skladu da odgovarajućom sudskom praksom.

2. Statističke metode

72. Kvantitativni statistički metod podrazumeva vođenje statistike na nivou sudova (statistika o nerešenim predmetima, kao i o podnetim i rešenim predmetima, broju ročišta u svakom predmetu, broju otkazanih ročišta, dužini postupka, itd.). Obim posla koji je sud obavio je jedan od pokazatelja za merenje sposobnosti pravosuđa da zadovolji potrebe građana. Ova sposobnost je jedno od merila kvaliteta pravosuđa. Ovaj metod analize govori o aktivnostima suda, ali se korišćenjem samo ovog metoda ne može dovoljno proceniti da li su donete odluke zadovoljavajućeg kvaliteta. Priroda odluka zavisi od razmatranja svakog pojedinačnog slučaja. Sudija može, na primer, biti prinuđen da donese niz povezanih odluka u slučajevima od malog značaja. Statistika nije precizan vodič u svakoj situaciji i ona uvek mora biti stavljena u kontekst. Ovaj metod, ipak, omogućava ocenu da li su slučajevi rešavani u odgovarajućem roku, ili da li postoje zaostali predmeti koji mogu opravdati dodeljivanje dodatnih resursa i preduzimanje mera u cilju njihovog smanjenja ili ukidanja.

73. Kod kvalitativnog statističkog metoda, odluke se klasifikuju prema vrsti, predmetu i složenosti. Ovaj metod omogućava statističko ocenjivanje različitih vrsta predmeta u cilju uspostavljanja efikasne i pravilne podele posla i utvrđivanja minimuma i maksimuma obima posla koji se može zahtevati od određenog suda. Jedna od karakteristika ovog metoda je ta da uzima u obzir specifičnost određenih odluka ili vrste pitanja, kako bi opravdala sudove koji su odradili znatan obim posla iako su doneli ograničeni broj odluka. Problem sa kvalitativnim statističkim procenama, međutim, leži u definisanju faktora koje treba uzeti u razmatranje i određivanju tela nadležnih za njihovo uspostavljanje.

74. Ograničen broj žalbi, kao i broj uspešnih žalbi mogu biti objektivno utvrdivi i predstavljati relativno pouzdan pokazatelj kvaliteta. Međutim, KVES naglašava da ni broj žalbi ni procenat njihove uspešnosti ne moraju nužno odražavati kvalitet odluka protiv kojih su podnete žalbe. Uspešna žalba može biti ništa drugo do drugačija procena nekog komplikovanog pitanja od strane sudije u žalbenom postupku, čija odluka i sama je mogla biti ukinuta da se predmet našao pred još višom sudskom instancom.¹⁸

3. Uloga Sudskog saveta

75. Nacionalna ili međunarodna tela zadužena za evaluaciju sudskih odluka treba da budu sastavljena od članova koji su u potpunosti nezavisni od izvršne vlasti. U cilju izbegavanja bilo kakvog pritiska, u državama u kojima Savet sudstva postoji, tom Savetu treba da bude poverena evaulacija kvaliteta odluka.¹⁹

¹⁸ Vidi Mišljenje KVES-a br. 6 (2004), stav 36.

¹⁹ Ovi sudski saveti treba da budu oformljeni i da funkcionišu na način preporučen u Mišljenju KVES-a br. 10 (2007).

U okviru Saveta, obradu podataka i evaluaciju kvaliteta treba da obavljaju odeljenja koja se istovremeno ne bave disciplinom sudija. Iz istog razloga, tamo gde ne postoji Sudski savet, evaluaciju kvaliteta odluka treba da obavlja posebno telo koje uživa iste garancije nezavisnosti sudija kao i one koje poseduje Sudski savet.

Glavni zaključci i preporuke

a) Eksterni pokazatelji od kojih zavisi kvalitet sudskih odluka uključuju kvalitet zakona koje donosi **zakonodavna vlast**. Stoga je važno da nacionalni parlamenti vrše procenu i nadgledaju uticaj važećeg zakonodavstva i predloga zakona na pravosudni sistem.

b) Kvalitet donošenja odluka zavisi od raspodele **odgovarajućih ljudskih, finansijskih i materijalnih resursa** svakom sudskom sistemu, kao i od **očuvanja finansijske sigurnosti svakog sudije** u okviru tog sistema.

c) Kvalitet pravničkog obrazovanja **i obuka sudija i drugih pravnika** su od nemerljive važnosti u obezbeđivanju sudske odluke visokog kvaliteta.

d) Takođe je važno obezbediti obuku sudija iz vanpravnih oblasti i obučavati službenike **suda** kako bi sudije bile oslobođene administrativnih i tehničkih obaveza i kako bi im bilo omogućeno da se usredsrede na intelektualne aspekte donošenja odluka.

e) Standard kvaliteta sudskih odluka je očigledno rezultat **interakcije među brojnim akterima u sudskom sistemu**.

f) **Profesionalizam** sudije je glavni garant kvaliteta odluke i važan deo internog okruženja koje utiče na sudsku odluku. Profesionalizam podrazumeva visok nivo pravne obučenosti sudija, kao i razvoj kulture nezavisnosti, etike i deontologije. Ovo zahteva od sudije da poznaje ne samo pravnu materiju već i vanpravne pojmove.

g) Ostali elementi internog okruženja koji utiču na sudske odluke su **postupak i upravljanje predmetima**. Postupak mora biti jasan, transparentan i predvidljiv. Sudija mora biti u stanju da aktivno i ispravno organizuje i vodi postupak. Odluka mora biti doneta u razumnom roku. Međutim, brzina postupka nije jedini faktor koji treba uzeti u obzir, jer sudske odluke moraju štiti pravo na pravično suđenje, društveni sklad i pravnu sigurnost.

h) Treba podsticati uvođenje **standardnih modela dobre prakse u upravljanju predmetima**, kao i konsultativne sastanke među sudijama.

i) **Raspravu** treba održati kad god to propisuje sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava i to u skladu sa zahtevima EKLJP, obezbeđujući na taj način strankama u sporu i društvu u celini poštovanje minimuma standarda odgovarajuće organizovanog i pravičnog suđenja.

j) Pravično vođenje postupka, ispravna primena pravnih načela i evaluacija činjeničnog stanja kao i izvršnost glavni su elementi koji doprinose kvalitetu odluke.

k) Odluka mora biti razumljiva i **pisana jasnim i jednostavnim jezikom, pri čemu svakom sudiji treba dozvoliti** da izabere sopstveni stil ili koristi standardizovane modele.

l) KVES preporučuje da sudski organi pripreme pregled **dobre prakse** kako bi olakšale pisanje odluka.

m) **Sudske odluke moraju u načelu biti obrazložene.** Njihov kvalitet zavisi uglavnom od kvaliteta njihovog obrazloženja. Obrazloženje može podrazumevati tumačenje pravnih načela, vodeći uvek računa da bude obezbeđena pravna sigurnost i konzistentnost. Međutim, kada sud odluči da odstupi od prethodne sudske prakse, to treba jasno da navede u svojoj odluci.

n) KVES preporučuje uvođenje **mehanizama**, koji odgovaraju pravnim tradicijama svake pojedinačne zemlje, **za regulisanje pristupa višim sudovima.**

o) **Izdvojena mišljenja** sudija, tamo gde su ona dozvoljena, mogu doprineti poboljšanju sadržine odluke i pomoći kako u razumevanju odluke tako i u evoluciji prava. Ova mišljenja treba da budu dobro obrazložena i objavljena.

p) Bilo koja naredba izdata u okviru i nakon sudske odluke treba da bude pisana jasnim i nedvosmislenim **jezikom**, tako da se lako može sprovesti ili, u slučaju naredbe da se nešto učini ili ne učini ili da se isplati određena suma, **lako izvršiti.**

q) KVES naglašava da se kvalitet pojedinačnih **sudskih odluka kontroliše kroz postupke žalbe i preispitivanja** pred nacionalnim sudovima i posredstvom pravo pristupa Evropskom sudu za ljudska prava.

r) Da bi **procenili** kvalitet sudskih odluka **potrebno je ispitati celokupni sudski sistem.** Posebnu pažnju treba posvetiti trajanju, transparentnosti i vođenju postupka.

s) Evaluacija mora biti izvršena na osnovu osnovnih principa EKLJP. To ne može biti učinjeno u svetlu razmatranja ekonomskog ili menadžerskog karaktera.

t) Nijedan metod procene kvaliteta sudskih odluka ne treba da ugrožava nezavisnost sudstva bilo u celini ili na pojedinačnoj osnovi, niti da služi kao birokratsko sredstvo ili da sam sebi bude svrha, niti ga treba mešati sa evaluacijom profesionalnih sposobnosti bilo kog pojedinačnog sudije koja se vrši u druge svrhe. Štaviše, sistemi evaluacije ne smeju dovesti u pitanje legitimnost sudskih odluka.

u) Pre svega, svaki postupak evaluacije treba da ima za cilj identifikovanje potrebe, ukoliko ona postoji, za izmenom zakonodavstva, promenama ili poboljšanjem sudskih postupaka i/ili daljom obukom sudija i sudskih službenika.

v) KVES naglašava da je poželjno **kombinovati različite metode evaluacije.** Metode evaluacije treba razmatrati sa neophodnom naučnom preciznošću, znanjem i pažnjom i oni treba da budu definisani na transparentan način.

w) KVES podstiče sistemsku evaluaciju i samoevaluaciju od strane sudija. KVES takođe pozdravlja učešće „spoljnih“ aktera u evaluaciji, pod uslovom punog poštovanja nezavisnosti sudova.

x) **Viši sudovi** mogu, svojom sudskom praksom, ispitivanjem načina rada sudova i godišnjim izveštavanjem, doprineti kvalitetu sudskih odluka i njihove evaluacije; u ovom smislu, od presudnog je značaja da njihova **sudska praksa bude jasna, usklađena i stalna.**

y) Evaluacija kvaliteta odluka mora biti u nadležnosti Sudskog veća, tamo gde ono postoji, ili nezavisnog tela koje ima iste garancije nezavisnosti sudija.

