

**KONSULTATIVNO VIJEĆE EVROPSKIH  
SUDIJA (CCJE)**

**MIŠLJENJE BROJ 20 (2017)**

**ULOGA SUDOVA U  
JEDNOOBRAZNOJ PRIMJENI  
PRAVA**

**I. UVOD**

1. Jednaka i jednoobrazna primjena prava obezbjeđuje opštost zakona, jednakost pred zakonom i pravnu sigurnost. Sa druge strane, potreba da se obezbijedi jednoobrazna primjena prava ne treba da dovede do krutosti njegove primjene i neopravdano ograniči pravilan razvoj prava, niti smije da dovede u pitanje načelo sudijske nezavisnosti.
2. U skladu sa zadatkom koji mu je povjerio Komitet ministara, Konsultativno vijeće Evropskih sudija (CCJE) je odlučilo da razmotri ulogu sudova u jednoobraznoj primjeni prava i da postavi primjenjive standarde i preporuke.
3. Ovo mišljenje je pripremljeno na osnovu prethodnih mišljenja CCJE-a, Magna karte sudija CCJE-a (2010) i relevantnih akata Savjeta Evrope, posebno Evropske povelje o zakonu za sudije (1998) i Preporuke CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti (u daljem tekstu: „Preporuke CM/Rec(2010)12“).
4. Ovo Mišljenje uzima u obzir odgovore članova CCJE-a na upitnik o ulozi sudova u pogledu ujednačene primjene prava koju je pripremio Biro CCJE-a<sup>1</sup>, kao i izvještaj i prednacrt koje je pripremio naučni ekspert imenovan od strane Savjeta Evrope, profesor Aleš GALIČ (Univerzitet u Ljubljani, Slovenija), uz analizu odgovora na upitnik.

**II. ZAŠTO JE VAŽNA JEDNOOBRAZNA PRIMJENA PRAVA?**

5. Jednoobrazna primjena prava je bitna za načelo jednakosti pred zakonom. Pored toga, razlozi pravne sigurnosti i predvidljivosti su neodvojiv dio vladavine prava. U državi vladavine prava,

svaki građanin opravdano očekuje da bude tretiran kao i ostali, kao i da se može osloniti na prethodne odluke u uporedivim slučajevima i tako predvidjeti pravne posljedice svojih radnji ili propusta.

---

<sup>1</sup> Odgovori na upitnik (nacionalni izvještaji) su primljeni od sljedeće 34 države: Albanija, Andora, Belgija, bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Češka Republika, Danska, Finska, Francuska, Gruzija, Holandija, Hrvatska, Irska, Island, Italija, Jermenija, Kipar, Lihtenštajn, Litvanija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Monako, Njemačka, Norveška, Poljska, Portugalija, Republika Moldavija, Rumunija, Slovenija, Švajcarska, Švedska, Turska, Ukrajina i Ujedinjeno Kraljevstvo.

6. Uporna neusaglašenost<sup>2</sup> sudskih odluka može da stvori stanje pravne nesigurnosti podložno da dovode do smanjenja povjerenja javnosti u pravosudni sistem, a ono je jedan od suštinskih elemenata države zasnovane na vladavini prava.<sup>3</sup> Jednoobrazna primjena prava doprinosi povjerenju javnosti u sudove i povećava utisak pravičnosti i pravde u javnosti.
7. Ukoliko stranke u postupku unaprijed znaju u kakvom su položaju, mogu često odlučiti da prvo ne idu pred sud. Trebalo bi da advokati u najvećoj mogućoj mjeri znaju na koji način da savjetuju svoje klijente i, prema tome, da stranke u sporu znaju svoja prava. Presedani/uređena sudska praksa (u daljem tekstu: sudska praksa), koja postavlja jasna, usaglašena i pouzdana pravila, može smanjiti potrebu za uključivanjem suda u rješavanje sporova. Uz mogućnost oslanjanja na ranije odluke, donijete u sličnim predmetima, naročito od strane viših sudova, predmeti bi mogli da se rješavaju efikasnije.
8. Kako je tumačio Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), pravo na pravično suđenje sadržano u članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP) povezano je sa zahtjevima koji se tiču jednoobrazne primjene prava. Mogu se prihvatiti određena odstupanja u tumačenju, koja su osobina svojstvena bilo kom pravosudnom sistemu zasnovanom na mreži sudova.<sup>4</sup> Prema tome, različiti sudovi dolaze do različitih, ali ipak razumnih i obrazloženih odluka koje se tiču istog pravnog pitanja proizašlog iz sličnih činjeničnih okolnosti.<sup>5</sup>
9. Međutim, pod određenim okolnostima, suprotstavljene odluke domaćih sudova, posebno sudova najviše instance, mogu predstavljati povredu zahtjeva za pravičnim suđenjem sadržanog u članu 6(1) EKLJP. Otud, trebalo bi ocjeniti (1) da li „duboke i dugotrajne razlike“ postoje u sudskoj praksi domaćih sudova, (2) da li domaći sudovi pružaju mehanizme za prevazilaženje ovih neusaglašenosti, (3) da li se mehanizmi primjenjuju i (4) kad je potrebno u kojoj mjeri.<sup>6</sup> CCJE pozdravlja razvoj koji naglašava blisku vezu između ujednačenosti i dosljednosti sudske prakse i prava pojedinca na pravično suđenje.

### III. SUDSKA PRAKSA KAO IZVOR PRAVA

10. Bez obzira na to da li se presedani smatraju izvorom prava ili ne, kao i da li su obavezujući ili ne, pozivanje na ranije odluke je snažno sredstvo za sudije kako u državama precedentnog prava, tako i kontinentalnog. Ipak, CCJE prepoznaje da je razlika između precedentnog i kontinentalnog pravnog sistema tradicionalno naročito značajna u smislu tretmana precedenata i sudske prakse uopšte.
11. U državama precedentnog prava, odluke sudova viših instanci koje rješavaju pravna pitanja služe kao obavezujući presedani u identičnim sporovima za ubuduće.<sup>7</sup> Tako, presedani su u načelu obavezujući *de iure* i prema tome se smatraju pravim izvorom prava. *Stare decisis*<sup>8</sup> – pravno načelo pri kojem se odluke donose u skladu sa već postojećim presedanima – važan je aspekt precedentnog prava. U državama kontinentalnog prava, garancija nezavisnosti sudija je tradicionalno tumačena da, *inter alia*, znači da su sudije nezavisne i da su, pri donošenju

odluka, vezane (jedino) Ustavom, međunarodnim ugovorima, zakonima i opštim pravnim načelima, ne sudskim odlukama donijetim u sličnim slučajevima. Prema tome, u mnogim državama kontinentalnog prava, sudska praksa nije tradicionalno priznata kao obavezujući izvor prava. Stoga, tradicionalno postoje razlike između precedentnog i kontinentalnog pravnog sistema u vezi sa pitanjem da li samo sud iste ili više instance može da preinači sudsku

---

<sup>2</sup> Molimo, imajte u vidu da je u francuskom tekstu ovog Mišljenja, izraz „suprotstavljen“ (conflicting) preveden kao „kontradiktoran“ (contradictoire).

<sup>3</sup> Evropski sud za ljudska prava, Vinčić i drugi protiv Srbije, 44698/06, 1. decembar 2009

<sup>4</sup> ESLJP, Tomić i drugi protiv Crne Gore, 18650/09 i drugo, 17. april 2012.

<sup>5</sup> ESLJP, Şahin i Şahin protiv Turske, 13279/05, 20. oktobar 2011.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE broj 11(2008) o kvalitetu sudskih odluka, stav 45.

<sup>8</sup> *Stare decisis* je na latinskom „ostati pri presuđenom“.

praksu, kao i da li svaki sud, odnosno i sud niže instance, može da odstupa od sudske prakse ukoliko takvo odstupanje nije proizvoljno.

12. Uprkos tome, CCJE je već primjetio da se u državama kontinentalnog prava sudije vode sudskom praksom, posebno sudova najviših instanci, u čiji zadatak spada obezbjeđivanje ujednačenosti sudske prakse<sup>9</sup>. Slijedi iz izveštaja članova CCJE-a da u većini sistema kontinentalnog prava, iako niže sudske instance nisu formalno obavezane sudskim odlukama viših sudova, one često slijede njihove odluke u sličnim stvarima, pri čemu su viši sudovi a naročito vrhovni ili kasacioni sudovi<sup>10</sup> svjesni svoje uloge u obezbjeđivanju jednoobrazne primjene prava. Pored toga, u nekim državama sa kontinentalnom pravnom tradicijom (pojedine) presude vrhovnog suda donijete pred velikim vijećem (svih sudija u sudu) ili vijećem u proširenom sastavu, jesu obavezujuće – ili za sve sudove ili za sva vijeća vrhovnog suda (do donošenja druge presude velikog vijeća).
13. Stoga, u državama kontinentalnog prava, odluke sudova, posebno vrhovnog suda, imaju širi značaj od samog značaja za konkretan predmet u kojem su donijete i, iz ovog ugla, mogu se smatrati izvorom prava. Što se tiče država kontinentalnog prava, izvještaji koje podnose članovi CCJE-a citiraju ustavna pravila u vezi sa vladavinom prava, jednakošću pred zakonom, načelom pravde, pravom na pravično suđenje i položajem vrhovnih sudova u stvaranju osnove za koncept jednoobrazne primjene prava. Iz tog razloga, na zakonodavnom nivou, od značaja su zakoni koji regulišu organizaciju sudova (posebno ovlašćenja vrhovnog suda), zakoni o ustavnim sudovima i zakoni koji određuju kriterijume za pristup vrhovnim sudovima.
14. Prema *stare decisis* doktrini, jedna precedentna odluka ima značaj. Učestalost odluka o određenom pitanju koje su u saglasnosti (ustaljena sudska praksa) se obično zahtijeva kako bi postale relevantne u državama kontinentalnog prava. Ovo svakako neće spriječiti da odluka ima jurisprudencionu vrijednost kada vrhovni sud po prvi put odluči o pravnom pitanju koje do tada nije bilo riješeno. Prihvaćeno je da ne postoji formula koja bi odredila kako se identifikuje trenutak u kojem se ima smatrati da je sudska praksa ustaljena. Brojni vrhovni sudovi u zemljama kontinentalnog prava su sada ovlašćeni da odaberu predmete sa namjerom da postave standarde koji će se primjenjivati na buduće slučajeve. Prema tome, u ovakvim predmetima, već se jedna presuda vrhovnog suda, kada je donijeta sa namjerom da bude precedentna, može računati kao dio autoritativne sudske prakse.

#### **IV. NAČINI OBEZBJEĐIVANJA UJEDNAČENE SUDSKE PRAKSE**

##### **a. Formalni, polu-formalni i neformalni mehanizmi**

15. Postoje formalni, polu-formalni i neformalni mehanizmi u pogledu uloge sudova u uspostavljanja ustaljene sudske prakse.
16. Formalni postupci pred apelacionim<sup>11</sup> i naročito vrhovnim ili kasacionim sudovima imaju najneposredniji uticaj na jednoobrazno tumačenje i primjenu prava. Takvi postupci pred

vrhovnim sudovima su na primjer (1) odlučivanje po pravnom lijeku jedne stranke u sporu (konačna žalba o pravnim pitanjima; revizija, kasacija), (2) posebne žalbe kojima javni tužilac (ili sličan javni organ) podnosi Vrhovnom sudu (u građanskim predmetima) važno pravno pitanje sa ciljem da obezbijedi jednoobraznu primjenu prava ili razvoj prava kroz sudsku praksu, pri čemu takav zahtjev u većini sistema dovodi do donošenja deklaratorne presude, koja se ne tiče prava stranaka u konkretnom sporu, (3) donošenje izjava o tumačenju (koje se zovu, na primer, „odluke o jednoobraznosti“, mišljenja, načelna pravna shvatanja) na krajnje apstraktan način, a ne u vezi sa pravim lijekom podnjetim u pojedinačnom slučaju i (4) prethodne odluke usvojene u postupcima u toku u vezi sa usko određenim pravnim pitanjima, na zahtjev nižeg suda.

---

<sup>9</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE-a broj 11(2008) o kvalitetu sudskih odluka, stav 48.

<sup>10</sup> Za potrebe ovog Mišljenja, izraz „vrhovni sudovi“ će se koristiti da bi se označili sudovi najviše instance.

<sup>11</sup> Izraz „apelacioni sudovi“ se takođe odnosi na žalbena vijeća.

17. Polu-formalni mehanizmi uključuju, na primjer, redovno održavanje sjednica sudija u sudu, ili sa sudijama drugih sudova istog nivoa ili sa sudijama hijerarhijski višeg suda. Takve sjednice mogu u potpunosti da imaju neformalni karakter ili mogu da budu institucionalizovane u određenoj mjeri. Izdavanje „smjernica“ (koje uglavnom ostavljaju prostor za pojedinačnu ocjenu) u kojima se pažnja usmjerava na primjenjive principe, u skladu sa uspostavljenom sudskom praksom (kao što su mjerila za naknadu štete za povredu lica u građanskim predmetima, izricanje kazni u krivičnim ili naknada troškova advokata – u slučajevima u kojima ne postoji advokatska tarifa koja se može primjeniti) može da proizvede iste efekte.
18. Na trećem mjestu, postoje mehanizmi koji su u potpunosti neformalni, poput neformalnih konsultacija među sudijama koje pokušavaju da uspostave saglasnost o nekim pitanjima procesnog ili materijalnog prava kada je sudska praksa raznolika. Kontinuirana pravna edukacija i obuke za sudije su veoma važni za ujednačenost i predvidljivost sudske prakse.
19. Ovi polu-formalni i neformalni mehanizmi su namijenjeni da unaprijede jednoobraznu primjenu prava, ali zaključci koji se izvode na ovaj način ne smiju da naruše nezavisnost sudije pojedinca.

#### **b. Uloga vrhovnih sudova**

20. Prvenstveno je uloga vrhovnog suda da razriješi protivrječnosti sudske prakse. Vrhovni sud mora da obezbijedi ujednačenost sudske prakse kako bi ispravio nedosljednosti i na taj način održao povjerenje javnosti u sudski sistem.<sup>12</sup> Postoji neodvojiva veza između razmatranja koja se tiču ujednačenosti sudske prakse, sa jedne strane, i mehanizama za pristup vrhovnom sudu, sa druge.
21. CCJE prepoznaje da, zbog različitosti u pravnim tradicijama i sudskoj organizaciji, pristup vrhovnim sudovima je uobličen na različite načine širom Evrope. Isto se odnosi i na ideju da li bi vrhovni sudovi pretežno trebalo da ispunjavaju privatnu ili javnu funkciju. Ovo prvo se sastoji od stremljenja za pravično i ispravno razrješenje svakog pojedinačnog slučaja u korist stranaka u postupku. Drugo se tiče očuvanja i promovisanja javnog interesa u obezbjeđivanju ujednačenosti sudske prakse i razvoja prava. Kako bi ovo prevazišlo opseg ovog Mišljenja, CCJE ne pokušava da propiše način organizovanja vrhovnih sudova i pristup njima.<sup>13</sup> Ipak, odgovornost vrhovnog suda da obezbijedi ujednačenost sudske prakse vjerovatno će zahtijevati uspostavljanje odgovarajućeg kriterijuma odabira za prijem predmeta u vrhovni sud. One zemlje koje dozvoljavaju neograničeno pravo na pravni lijek bi mogle da razmotre uvođenje obaveze traženja odobrenja za podnošenje žalbe ili nekog drugog odgovarajućeg propustnog mehanizma. Kriterijum za davanje odobrenja bi trebalo da olakša vrhovnom sudu da ispuni svoju ulogu u unaprijeđenju tumačenja prava. U ovom smislu, CCJE podsjeća na navedeno u Preporuci broj R(95)5.<sup>14</sup>
22. Uvođenje kriterijuma davanja odobrenja za podnošenje žalbe naime podrazumijeva da razrješenje pitanja od strane vrhovnog suda ima značaj širi od okvira pojedinačnog slučaja.

Obično bi se očekivalo da se poštuje u budućim slučajevima i stoga pruži korisnu smjernicu za niže sudove i sve buduće stranke u sporu, kao i njihove advokate. Isključivo takav kriterijum odabira obezbjeđuje da vrhovni sud presuđuje samo predmete od precedentnog značaja. Istovremeno, ovo su i jedini kriterijumi koji mogu da obezbijede da svi takvi slučajevi stignu pred vrhovni sud. Prema tome, vrhovni sud može efektivno vršiti funkciju proglašavanja slučajeva od značaja za buduće predmete

---

<sup>12</sup> ESLJP, Albu i ostali protiv Rumunije, 34796/09, 12. maj 2012.

<sup>13</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE broj 11(2008) o kvalitetu sudskih odluka.

<sup>14</sup> Vidjeti Preporuku broj R (95)5 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa uvođenjem i unapređenjem funkcionisanja sistema i postupaka po pravnim lijekovima u građanskim i privrednim predmetima (član 7 (c)): „Pravni lijek trećem sudu bi trebalo koristiti posebno u slučajevima koji zahtijevaju treće sudsko razmatranje, na primjer slučajevi koji dovode do razvoja prava ili doprinose jednoobraznoj primjeni prava. Mogu se takođe ograničiti na pravne lijekove u slučajevima koji se tiču pravnog pitanja od opšteg javnog interesa. Od žalioaca bi trebalo da se zahtijeva da istakne razloge zbog kojih bi njegov slučaj mogao da doprinese ovakvim ciljevima.“



u svim pravnim oblastima. Drugi kriterijum odabira, poput vrijednosti tužbenog zahteva u građanskim predmetima ili težina zaprećene kazne u krivičnim predmetima, ne mogu da služe ovoj svrsi.

23. CCJE zauzima stav da se odgovornost vrhovnih sudova da obezbijede i održavaju ujednačenost sudske prakse ne bi trebalo razumjeti tako da se od vrhovnog suda očekuje da interveniše kad god je to moguće. Pored prouzrokovanja zastoja u rješavanju sporova vrhovnog suda i umanjenja kvaliteta njegovih odluka, takav pristup bi neizbježno doveo do protivrječnosti unutar sudske prakse samog vrhovnog suda, pri čemu bi takođe bilo neminovno da, ukoliko je broj riješenih predmeta pred vrhovnim sudom preveliki, njegova sudska praksa bi često bivala zanemarena. Prema tome, postojanje protivrečnih presuda nižih sudova se ne može jednostavno riješiti dozvoljavanjem neograničenog pristupa vrhovnom sudu.
24. Za vrhovne sudove je posebno važno da postoje sredstva koja obezbjeđuju jednoobraznost unutar samih sudova. Posebno je problematično ukoliko sam vrhovni sud postane izvor nesigurnosti i suprotstavljene sudske prakse, umjesto obezbjeđivanja njene ujednačenosti. Prema tome, od presudnog je značaja da postoje mehanizmi pri vrhovnom sudu koji otklanjaju nedosljednosti unutar tog suda. Takva sredstva mogu da obuhvate, na primjer, upućivanje na velika vijeća ili sazivanje širih sjednica u slučajevima različite sudske prakse vrhovnog suda ili u slučajevima kada se razmatra eventualno preinačenje uspostavljenog presedana. Neophodna je bar „razmjena mišljenja“ sa vijećem od čije sudske prakse drugo vijeće namjerava da odstupi. Neformalni mehanizmi su takođe korisni, kao što je pomenuto u stavu 19.
25. CCJE je stava da se različita sudska praksa na nivou nadležnosti apelacionih sudova (unutar istog apelacionog suda ili između različitih apelacionih sudova) najbolje rješava kada postoji mogućnost daljeg obraćanja u pogledu pravnih pitanja vrhovnom sudu.

### **c. Uloga apelacionih sudova**

26. Trebalo bi se podsjetiti da, ukoliko pristup vrhovnom sudu od prava postane izuzetak, u tom slučaju apelacioni sudovi postaju najviša instanca za veliki broj predmeta. Prema tome, trebalo bi da imaju mogućnost da ostvare svoju ulogu u obezbjeđivanju kvaliteta pravde, koja uključuje i potrebu za obezbjeđivanjem jednoobrazne primjene prava. Dostizanje dosljednosti sudske prakse zahtijeva vrijeme, a periodi postojanja protivrečne sudske prakse se, prema tome, mogu tolerisati bez narušavanja načela pravne sigurnosti.<sup>15</sup> Sljedstveno tome, po stavu CCJE-a, ne može se automatski nametnuti vrhovnom sudu da interveniše čim se pojave neusaglašene odluke na nivou apelacionih sudova. Može se u brojnim situacijama očekivati da se jednoobrazna primjena prava na nivou apelacionih sudova postigne u dogledno vrijeme. Prema tome, apelacioni sudovi imaju važnu ulogu u obezbjeđivanju jednoobrazne primjene prava.

### **d. Sudovi posebne nadležnosti**

27. Postojanje specijalizovanih sudova na nižem nivou ne mora nužno da ima značajne štetne posljedice na ujednačenost sudske prakse ukoliko na vrhu sudske strukture postoji jedan vrhovni sud opšte nadležnosti. Ukoliko, međutim, postoji više „vrhovnih sudova“ ili sudova najviše instance i kada oni rješavaju ista pravna pitanja, može doći do problema u vezi sa jednoobraznom primjenom prava. U skladu sa sudskom praksom ESLjP, bitno je u takvim slučajevima da zakoni države pruže formalne ili neformalne mehanizme za prevazilaženje nedosljednosti između međusobno nepovezanih i nezavisnih vrhovnih sudova i da takvi mehanizmi proizvode usaglašena dejstva.<sup>16</sup>

***e. Obavezujuće izjave o tumačenju in abstracto***

---

<sup>15</sup> ESLjP, *Albu i drugi protiv Rumunije*, 34796/09, 12. maj 2012.

<sup>16</sup> ESLjP, *Sahin i Sahin protiv Turske*, 13279/05, 20. oktobar 2011.

28. Po mišljenju CCJE-a, javna uloga vrhovnog suda, koja se sastoji u pružanju smjernica *pro futuro* i time u obezbjeđivanju ujednačenosti sudske prakse i razvoja prava, trebalo bi da se obezbijedi odgovarajućim sistemom filtriranja pravnih lekova. Ovo je poželjnije od donošenja pravila *in abstracto* u obliku obavezujućih izjava o tumačenju ili opštih mišljenja usvojenih na plenarnim sjednicama vrhovnog suda. Takvi instrumenti, koji (još uvek) postoje u nekim zemljama<sup>17</sup>, usvajaju se (za razliku od instrumenata prethodnih odluka) bez obzira na postojanje nekog životnog slučaja ili tekućeg slučaja i bez postojanja stranaka u takvim slučajevima ili njihovih advokata koji bi se zauzeli za položaj svojih klijenata. Prihvatajući da takvi instrumenti mogu da imaju pozitivan efekat na ujednačenost sudske prakse i pravnu sigurnost, CCJE zauzima mišljenje da isti izazivaju zabrinutost sa gledišta odgovarajuće uloge sudstva u sistemu podjele vlasti.

#### **f. Prethodne odluke**

29. U nekim zemljama, postoji mogućnost za sudove niže instance da upute, u okviru postupka koji je u toku, zahtjev u vezi sa tumačenjem pravnog pitanja vrhovnom sudu. Ovo može doprinjeti jednoobraznosti primjene prava jer se buduća odstupanja mogu preduprijediti. Sa druge strane, ovakve prethodne odluke mogu da pruže preuranjen autoritativan odgovor na pojedinačno pitanje i na taj način spriječe dalji postepen razvoj prava.

### **V. ODSUPANJE OD SUDSKE PRAKSE**

#### **a. Potreba za sprječavanjem rigidnosti i smetnji za razvoj prava**

30. CCJE je stava da, težeći da se obezbijedi jednakost, jednoobrazno tumačenje i primjena prava ne smiju da vode rigidnosti i smetnjama za razvoj prava. Prema tome, zahtjev da „bi slične predmete trebalo tretirati na sličan način“ ne smije se prihvatiti u bukvalnom smislu. Razvoj sudske prakse nije, sam po sebi, suprotan pravilnom sprovođenju pravde budući da bi propust da se razvije i prilagodi sudska praksa doveo do rizika ometanja reforme i napretka.<sup>18</sup> Promjene u društvu mogu da iniciraju potrebu za novim tumačenjem prava i time da dovedu do preinačenja presedana. Pored toga, odluke nadnacionalnih sudova i ugovornih tijela (poput Suda pravde Evropske unije ili ESLJP) takođe često dovode do potrebe za prilagođavanjem nacionalne sudske prakse.

31. Potreba za unapređenjem prethodnog tumačenja prava može biti još jedan razlog za odstupanje od sudske prakse. Ovo bi, međutim, trebalo da se desi samo kada postoji preka potreba za preinačenjem. Viđenje je CCJE-a da bi obziri pravne sigurnosti i predvidljivosti trebalo da podržavaju pretpostavku da pravno pitanje, o kojem postoji već dobro uspostavljena sudska praksa, ne bi trebalo ponovo otvarati. Prema tome, što je više sudska praksa koja se tiče pojedinog pitanja ustanovljena ujednačeno, veći je teret za sudiju koji od nje odstupa da pruži uverljive razloge.

#### **b. Zahtjev za pružanje izričitih razloga za odstupanje od uspostavljene sudske prakse**

32. CCJE je već usvojio stav da, uopšteno govoreći, iako sudije treba da, u načelu, primjenjuju pravo usaglašeno, od ključnog je značaja da kada sud odluči da odstupi od ranije sudske prakse, to bi trebalo izričito da navede u svojoj odluci.<sup>19</sup> U obrazloženju odluke bi trebalo da, sa jedne strane, izričito bude navedeno da je sudija znao da je ustaljena sudska praksa u vezi sa konkretnim pitanjem drugačija i, sa druge strane, da detaljno objasni iz kog razloga raniji stav ne bi trebalo primjeniti. Tek tada je moguće da se utvrdi da li je odstupanje svjesno (da li je sudija svjesno odstupio od sudske prakse u namjeri da je promjeni) ili je sud zanemario ili jednostavno nije znao za raniju

---

<sup>17</sup> Ovakvi instrumenti, spomenuti pod brojem 3 16. stava iznad jesu različiti (pošto su obavezujući i izdaju se bez upućivanja na konkretan slučaj u toku) od onih koji su pomenuti pod brojem 2 istog stava, za koje nema prigovora.

<sup>18</sup> Vidjeti ESLJP, *Sahin i Sahin protiv Turske*, 13279/05, 20. oktobar 2011, stav 58.

<sup>19</sup> Vidi Mišljenje CCJE broj 11(2008) o kvalitetu sudskih odluka, stav 49.

sudsku praksu. Pored toga, samo na ovakav način se može dostići istinski razvoj prava. Nepoštovanje ovakvih zahtjeva se može smatrati neosnovanim i povređuje pravo pojedinca na pravično suđenje<sup>20</sup>.

### **c. Načelo sudijske nezavisnosti i obavezujuća snaga sudske prakse**

33. U skladu sa *stare decisis* doktrinom u državama precedentnog prava, samo sudovi više instance i, pod određenim uslovima, sudovi istog nivoa mogu da odstupe od ranijih presedana, pri čemu su niži sudovi načelno vezani presedanima viših sudova. Stoga, ovakva vezanost se ne smatra nespojivom sa zahtjevima sudijske nezavisnosti.<sup>21</sup>
34. Nasuprot ovome, u mnogim državama kontinentalnog prava (ustavna) garancija sudijske nezavisnosti se tumači da, *inter alia*, podrazumijeva da su sudije u donošenju odluka vezane (samo) Ustavom, međunarodnim ugovorima i zakonima, ne i sudskim odlukama hijerarhijski višeg suda, koje su donijete u ranijim sličnim predmetima. Prema tome, prihvatljivo je da niži sudovi odstupaju od ustanovljene sudske prakse hijerarhijski viših sudova. CCJE je saglasan da različite pravne tradicije mogu da dovedu do različitih shvatanja o međusobnom odnosu između presedana višeg suda i nezavisnosti sudija nižih sudova, kao i da ovi različiti pristupi i dalje mogu da nastave da paralelno postoje.
35. Prije svega, bitno je da se, kada niži sud odstupa od sudske prakse uspostavljene na višem nivou, u potpunosti primjene zahtjevi u pogledu razloga, kao što je navedeno u pododjeljku b iznad. Zatim, u slučaju kada niži sud odstupi od sudske prakse višeg suda, trebalo bi da postoji mogućnost žalbe tom višem sudu. Isti viši sud bi trebalo da ima poslednju riječ u vezi sa spornim pitanjem i tako bude u situaciji da odluči da li će insistirati na svojoj ranijoj sudskoj praksi ili će prihvatiti argumente nižeg suda da bi sudsku praksu trebalo promijeniti.
36. Ukoliko se strane u postupku opravdano oslanjaju na postojeću sudsku praksu, po mišljenju CCJE-a, niži sud koji razmatra odstupanje od iste bi trebalo da, koliko je god moguće, izbjegne izazivanje nepotrebnog iznenađenja. Trebalo bi da omogući strankama u postupku da razumiju da se ovakvo odstupanje razmatra i da im pruži mogućnost da se pripreme i, eventualno, prilagode svoje argumente. U izuzetnim okolnostima, čak se prihvata i potencijalno preinačenje kao sredstvo koje sprečava nepotrebnu strogost prema strankama u postupku koje su se opravdano oslanjale na postojeću sudsku praksu.

### **d. Razlikovanje slučajeva**

37. Presuđivanje podrazumijeva ocjenjivanje svih specifičnih okolnosti konkretnog slučaja. U ovom smislu, postoje odstupanja od ujednačenosti. Relevantnost sudske prakse pretpostavlja da je prethodni slučaj zaista zasnovan na suštinski sličnim činjenicama. Pri prihvatanju sudske prakse, potrebno je odgovarajuće razmotriti odnosne okolnosti i činjenice.
38. Trebalo bi uložiti odgovarajući napor pri analiziranju odgovarajuće sudske prakse, što

uključuje i razvijanje odgovarajućih tehnika za razlikovanje slučajeva. One mogu poslužiti kada predmet pripada kategoriji koja je naizgled obuhvaćena ranijim odlukama, a pri preciznoj i kritičkoj analizi se utvrdi da ranija odluka u stvari nije relevantan presedan. Ne može se smatrati da različito postupanje u dva spora pogoduje protivrječnoj sudskoj praksi ukoliko je ovakvo postupanje opravdano činjeničnim razlikama u datim situacijama.

**e. Posljedice po sudije pri odstupanju od uspostavljene sudske prakse**

39. Pravno znanje, uključujući i poznavanje sudske prakse, predstavlja jedan aspekt stručnosti i posvećenosti sudija; ipak, sudija koji postupa u dobroj vjeri, koji svjesno odstupa od utvrđene sudske prakse i pruža razloge za takvo postupanje, ne bi trebalo da bude obeshrabren prilikom iniciranja promjene u sudskoj praksi. Takvo odstupanje od

---

<sup>20</sup> Vidi slučaj Brezović protiv Hrvatske, ESLJP.

<sup>21</sup> Strogo govoreći, presedan koji uspostavi sud niže instance u državama precedentnog prava nikada nije obavezujući za više sudove.

sudske prakse ne bi trebalo da rezultira u disciplinskim sankcijama ili da utiče na evaluaciju rada sudije, već bi trebalo da bude shvaćeno kao element nezavisnosti sudstva.

## **VI. OBJAVLJIVANJE I IZVJEŠTAVANJE O SUDSKOJ PRAKSI**

40. Odgovarajući sistem izvještavanja o sudskoj praksi je bitan za obezbjeđivanje jednoobrazne primjene prava. Trebalo bi da bar presude vrhovnih i apelacionih sudova budu objavljene kako bi za njih znale ne samo stranke u pojedinačnom postupku već i ostali sudovi, advokati, tužioci, profesori i šira javnost<sup>22</sup>, kako bi na iste mogli da se oslanjaju u budućim predmetima.
41. Mogu se primjeniti zvanične, polu-zvanične i privatne vrste izvještaja, u zvaničnoj formi dokumenata ili u obliku privatne ili javne elektronske baze podataka. Sudije bi trebalo da imaju pristup i da budu obučene da besplatno koriste bar jednu elektronsku bazu podataka sudske prakse vrhovnog suda i apelacionih sudova.
42. CCJE potvrđuje da različite pravne tradicije utiču na različite stilove sudskih odluka, kao i na različita shvatanja o tome koje odluke bi trebalo objaviti i u kom obliku. CCJE, međutim, želi da naglasi da se činjeničnim okolnostima i kontekstu svakog slučaja mora pružiti dužna pažnja, tako da se na taj način spriječi eventualno neodgovarajuće široko korišćenje objavljenih odluka u budućim slučajevima pri nedovoljno sličnim okolnostima. CCJE pozdravlja praksu objavljivanja sižea odluka (sadržine ili sentence), koji sadrže činjenične okolnosti, kako bi se olakšala pretraga presedana.
43. U slučajevima kada vrhovni i apelacioni sudovi stvaraju ogromnu količinu sudske prakse, njihovo objavljivanje samo po sebi ne omogućuje sudijama, advokatima i profesorima da je na pravi način prate. U ovakvim okolnostima, CCJE primjećuje da je koristan sistem u kojem se odabrane presude, koje postavljaju značajne standarde koje bi trebalo slijediti u budućim slučajevima, objavljuju u obliku (na primjer „zbirka znamenitih odluka“) sa ciljem da se obezbijedi u značajnoj mjeri da će one biti uzete u obzir.

## **VII. OSTALI RELEVANTNI ASPEKTI**

### **a. Odgovornost sve tri grane državne vlasti**

44. Koncept ujednačene primjene prava je značajan za sve državne organe: zakonodavne, izvršne i sudske. Takođe, u ovom smislu, državni organi su međusobno povezani i međusobno zavisni jer svi imaju obavezu podsticanja usaglašenih pravnih pravila i usaglašene primjene istih. Pravo mora biti što je moguće jasnije, predvidivije i dosljednije i, pri izmjeni zakona, zakonodavac bi trebalo da ima na umu sudsku praksu koja je razvijena u oblastima u kojima su promjene namjeravane. Sudovi mogu bolje da obezbijede jednoobraznu primjenu prava kada su zakoni logički dosljedni, dobro napisani, jasno formulisani, izbjegavajući bespotrebne nejasnoće i unutrašnje protivrječnosti.
45. Priznajući da su zakonodavne reforme neizbježne u veoma uređenim modernim društvima,

CCJE želi da upozori da česte, ponekad nedosljedne i nagle izmjene prava utiču na kvalitet zakonodavstva i pravnu sigurnost. Fragmentarna priroda amandmana i složenost zakona (na taj način izmijenjenih) ugrožava načelo pravne sigurnosti.

46. Protivrječnosti sudske prakse su ponekad posljedica nejasno koncipiranih zakona koji sprječavaju sudove da iznađu ujednačeno i opšeprihvaćeno tumačenje. CCJE smatra da je u takvim okolnostima krajnja odgovornost na zakonodavcu koji je zakon mijenjao. Ne želi se sugerisati da su kazuistički i detaljni propisi željeni cilj. Široko postavljene definicije i otvorene norme su često neophodne jer omogućavaju sudovima preko potrebnu prilagodljivost i mogu da budu korisne kada se pojavi potreba za popunjavanjem pravnih praznina. Kao što ESLJP

---

<sup>22</sup> Vidjeti Mišljenje CCJE-a broj 14(2011) o pravosuđu i informacionim tehnologijama (IT).



naglašava, dok je pravna sigurnost veoma poželjna osobina, ona može dovesti do prenaglašene krutosti, a pravo mora da bude u stanju da se prilagođava okolnostima koje se menjaju.<sup>23</sup>

#### **b. Uloga advokata i tužilaca**

47. Uloga advokata i javnih tužilaca u obezbjeđivanju jednoobrazne primjene prava je veoma značajna. Kako bi se obezbijedio najbolji kvalitet pravde za stranke u postupku, odgovarajući doprinos bi trebalo da daju advokati i javni tužioci. Trebalo bi da se uključe u odgovarajuću pretragu sudske prakse i izlože argumente za primjenjivost odnosno neprimjenjivost prethodnih odluka.

#### **c. Obezbjedivanje jednoobrazne primjene međunarodnog i nadnacionalnog prava**

48. Internacionalizacija prava stvara izazove za načine obezbjeđivanja jednoobraznosti primjene među različitim državama. Kada su u pitanju međunarodni ugovori, trebalo bi posvetiti dužnu pažnju potrebi za obezbjeđivanjem njihove jednoobrazne primjene u svim državama potpisnicama. Trebalo bi izbjeći protivrječnosti između nacionalnog prava i međunarodnih ugovora. Ovim ciljevima bi trebalo težiti bez obzira da li se država priklanja „dualističkom“ (što znači da se međunarodno pravo ne primjenjuje neposredno, neophodni su domaći zakoni za primjenu) ili „monističkom sistemu“ (što znači da međunarodno pravo nije potrebno prevesti u nacionalno i sudovi ga mogu, po ratifikaciji međunarodnog ugovora, primjeniti neposredno). U ovom smislu, neophodno je razjasniti odgovarajuću interakciju pravnih pravila na različitim nivoima, u cilju obezbjeđivanja da pravni poreci koji paralelno postoje i djelimično su integrisani funkcionišu kao celina.<sup>24</sup>

### **VIII. OSNOVNI ZAKLJUČCI I PREPORUKE**

- a. Bez obzira da li se presedani smatraju izvorom prava ili ne, kao i da li su obavezujući ili ne, obrazloženje koje se zasniva na prethodnim odlukama je snažan instrument za sudije kako u precedentnom, tako i u kontinentalnom pravu.
- b. Ujednačena i jednobrazna primjena prava obezbjeđuje opštost zakona, jednakost pred zakonom i pravnu sigurnost u državi vladavine prava. Jednobrazna primjena prava jača percepciju javnosti o pravičnosti i pravdi, kao i povjerenje u upravljanje pravdom.
- c. Upornost protivrječnih sudskih odluka, posebno sudova najviše instance, može da dovede do povrede prava na pravično suđenje predviđeno članom 6(1) EKLjP.
- d. Potreba za obezbjeđivanjem jednoobrazne primjene prava ne bi trebalo da vodi krutosti i neopravdanom ograničenju razvoja prava niti da ugrozi princip sudijske nezavisnosti.
- e. Prevasnodno je uloga vrhovnog suda da razriješi sukobe u sudskoj praksi i da obezbijedi ujednačenu i jednobraznu primjenu prava, kao i da prati razvoj prava kroz sudsku praksu.

- f. Iz ugla obezbjeđivanja ujednačenosti i dosljednosti sudske prakse, najadekvatnije je da vrhovni sud ima mogućnost da daje odobrenje za pravni lijek ili koristi neki drugi odgovarajući propustni mehanizam. Kriterijumi odabira bi trebalo da slijede javnu funkciju vrhovnog suda da čuva i unapređuje ujednačenost sudske prakse i razvoj prava.

---

<sup>23</sup> ESLJP, Borisenko i Yerevanyan Bazalt Ltd. protiv Jermenije, 18297/08, 14. april 2009.

<sup>24</sup> Po ovom pitanju, CCJE upućuje na svoje Mišljenje broj 9(2006) o ulozi nacionalnih sudija u obezbjeđivanju efikasne primjene međunarodnog i evropskog prava.

- g. Stvaranje prava *in abstracto* u obliku obavezujućih izjava o tumačenju ili opštih mišljenja usvojenih na plenarnim sjednicama vrhovnog suda, prihvatajući da mogu imati pozitivan uticaj na ujednačenost sudske prakse i pravnu sigurnost, izaziva zabrinutost sa stanovišta pravilne uloge sudstva u sistemu podjele državne vlasti.
- h. Apelacioni sudovi takođe imaju važnu ulogu u obezbjeđivanju jednoobrazne primjene zakona.
- i. Od ključnog je značaja da pri najvišem sudu postoje mehanizmi koji rješavaju nedosljednosti unutar tog suda.
- j. Ukoliko postoji više sudova krajnje instance za pojedine pravne oblasti, neophodno je da domaće pravo pruža formalne i neformalne mehanizme za prevazilaženje nedosljednosti između ovih međusobno nepovezanih i nezavisnih vrhovnih sudova i da takvi mehanizmi daju postojane rezultate.
- k. Kada sud odluči da odstupa od ranije sudske prakse, trebalo bi da to jasno iznese u svojoj odluci. Trebalo bi da sljedi iz obrazloženja da sudija zna da je postojeća sudska praksa po tom pitanju različita, i trebalo bi da temeljno objasni zašto ranije zauzet stav nije primjenjen.
- l. Primjenjivost prethodnih odluka ne bi trebalo da bude proširena na činjenične i pravne okolnosti drugog slučaja, ukoliko bi precizna i detaljna analiza dovela do zaključka da okolnosti i konteksti slučajeve međusobno ne odgovaraju.
- m. Odgovarajući sistem izvještavanja o sudskoj praksi vrhovnih i apelacionih sudova je bitan za obezbjeđivanje jednoobrazne primjene prava.