

Konsultativno veće evropskih sudija (KVES)

Mišljenje broj 22 (2019)

Uloga sudijskih pomoćnika

Uvod

1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) garantuje pravo na nezavisan i nepristrasan sud obazovan na osnovu zakona.¹ Nezavisnost i nepristrasnost sudija štite se i tokom imenovanja i tokom vršenja funkcije, tako da mogu da sude u skladu sa ovim garantijama. Kada sudija u procesu odlučivanja može da se osloni na podršku sudijskih pomoćnika, kvalitet i efikasnost njegovog rada mogu da budu dodatno poboljšani u interesu društva i strana u postupku. To se, međutim, sprovodi na način da prava strana u postupku utvrđena članom 6 EKLJP ne budu ugrožena. Shodno mandatu koji mu je poverio Komitet ministara, Konsultativno veće evropskih sudija (KVES) je stoga pripremio sledeće Mišljenje:
2. Ovo Mišljenje utemeljeno je na prethodnim Mišljenjima KVES, Magna Karti sudija (2010) i relevantnim instrumentima Saveta Evrope, a naročito Evropskoj povelji o Zakonu za sudije (1998), i Preporuci Komiteta ministara CM/Rec(2010)12 o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti.
3. Ovo Mišljenje, takođe, uzima u obzir odgovore država članica CCJE na upitnik „O ulozi sudskih službenika i sudijskih pomoćnika i njihovom odnosu sa sudijama“, rezime ovih odgovora i preliminarni nacrt koji je pripremila naučna ekspertkinja koju je imenovao Savet Evrope, prof. dr *Anne Sanders* (Univerzitet u Bilefeldu/ Viši regionalni sud u Hamu).

¹ Član 6 EKLJP

II. Podrška sudijama: delokrug Mišljenja

A. Ko su sudijski pomoćnici?

4. Rad sudija mogu podržati različite kategorije pomoćnika i sudskog osoblja. Ovo Mišljenje usredsređeno je na sudijske pomoćnike. Sudijski pomoćnik ima stečeno obrazovanje iz pravnih nauka i pomaže sudijama ili sudskim većima u postupku sudskog odlučivanja. Sudijski pomoćnici obavljaju širok spektar zadataka, uključujući istraživanje, pripremu podsetnika o pravnim pitanjima ili nacrtu presude. Ta lica mogu imati različita zvanja, na primer, sudijski pomoćnik, sudski činovnik, sudski službenik, sekretar, *Referendare*, *Wissenschaftliche Mitarbeiter*, *Gerichtsschreiber*, *référéndaires* ili *greffiers*.²

B. Sudsko osoblje izvan delokruga ovog Mišljenja

5. Službenici suda koji se bave obezbeđenjem ili održavanjem zgrade suda, kao i IT službe, nezamenjivi su deo sudskog sistema. Oni su, međutim, izvan opsega ovog Mišljenja.
6. Kao i sudijski pomoćnici, administrativni pomoćnici često blisko sarađuju sa sudijama. Oni, na primer, organizuju spise i prepisku, pripremaju službenu verziju odluka, prikupljaju dokumenta i statističke podatke. Iako može biti značajnog preklapanja između njihovog i rada sudijskih pomoćnika, ovo Mišljenje bavi se statusom i dužnostima sudijskih pomoćnika.
7. Studenti pravnog fakulteta koji stažiraju na sudu takođe su izvan opsega ovog Mišljenja, iako su i oni podrška radu sudije.
8. Sudski službenik ili *Rechtspfleger*, ili, u Španiji *Letrados de la Administración de Justicia*, koji ima ograničeno ovlašćenje da u određenim slučajevima donosi odluke, u predmetima izvršenja ili registracije, takođe je izvan opsega ovog Mišljenja. Ti sudski službenici odlučuju u svojim predmetima i ispunjavaju sopstvene zadatke, tako da ne pomažu sudiji u postupku sudskog odlučivanja. Postoje, međutim, države članice u kojima sudijski pomoćnici poseduju izvesna ovlašćenja da samostalno odlučuju, nezavisno od pomoći koju pružaju sudijama. Dalje, u mnogim državama članicama posebne službe u sudu se bave zavođenjem i overavanjem presuda i drugih dokumenata, dok belgijski *greffier* vodi i zapisnik sa pretresa. Ove posebne aktivnosti takođe nisu obuhvaćene ovim Mišljenjem, jer iziskuju određeni nivo nezavisnosti, čak i u odnosu na sudiju.
9. Sudsko osoblje s istim zvanjem može vršiti različite dužnosti u različitim državama članicama. Tamo gde postoji dualitet u ulozi koju imaju, ovo Mišljenje se zadržava na delu koji se odnosi na pomoć sudiji
10. U mnogim slučajevima, sudija se mora oslanjati na znanje i iskustvo veštaka čija ekspertiza ne spada u domen pravnih nauka, kako bi u datom predmetu doneo adekvatnu odluku. Ti

² Informacije o praksi država članica u ovom Mišljenju krajnje su sažete. Za detaljnije informacije, čitalac se upućuje na odgovore članova KVES i rezime tih odgovora: <https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-no.-22-on-the-role-of-court-clerks-and-legal-assistants-within-the-courts-and-their-relationships-with-judges>.

stručnjaci nisu obuhvaćeni ovim mišljenjem, čak ni u slučajevima kada su u stalnom radnom odnosu u datom sudu.

III. Uloga i dužnosti sudija i sudijskih pomoćnika

A. Šta je razlog za angažovanje sudijskog pomoćnika?

1. *Podrška sprovođenju pravde*

11. Podrška sprovođenju pravde u interesu je društva i to bi trebalo da bude osnovni razlog angažovanja sudijskog pomoćnika. Kompetentan sudijski pomoćnik može dati dragocenu podršku sudiji, a time doprineti boljem kvalitetu sudskih odluka. Rad sudijskih pomoćnika koji poseduju specijalizovano pravničko znanje može biti od naročite koristi.³ S druge strane, mogućnosti odgovarajućeg usavršavanja sudija ne bi trebalo zanemariti u korist angažovanja sudijskih pomoćnika.

2. *Obrazovanje mladih pravnika, posebno (budućih) sudija*

12. Rad sudijskih pomoćnika može poslužiti i u edukativne svrhe. Dok radi kao sudijski pomoćnik, mladi pravnik stiče korisna znanja o radu sudova. Iskustvo država članica to jasno pokazuje. U nekim državama članicama, pomoć sudiji predstavlja obavezni deo pravničkog obrazovanja pre prakse.⁴ U drugim, pak, rad na radnom mestu sudijskog pomoćnika zvanični je ili nezvanični preduslov, ili se makar smatra dobrodošlim iskustvom, za sve kandidate za sudijsku funkciju.⁵ Čak i u zemljama u kojima ne postoji takozvano „karijerno sudstvo“, već se sudije imenuju iz redova uspešnih praktičara, biti u prilici da stvari posmatrate „iza sudijske klupe“ smatra se vrlo korisnim.⁶ Opet, u nekim drugim državama članicama, gde mladi sudija određeno vreme radi kao sudijski pomoćnik na višem sudu, takvi privremeni premeštaji⁷ daju koristan uvid i mogućnost su za sticanje iskustva pre unapređenja na viši položaj u sudstvu.

3. *Efikasnost*

13. Pravovremeno i ekonomično odlučivanje u predmetima važan je cilj svakog pravosudnog sistema. Uz to, kvalitet sudske odluke nakon pravičnog razmatranja pitanja⁸ predstavlja ključni aspekt efikasnog pravosuđa. Sudijski pomoćnici mogu biti snažan instrument koji će sudije osloboditi tereta nesudijskih obaveza, čime bi se ubrzao rad sudova i smanjio broj

³ Na primer, poznavanje međunarodnog i evropskog prava: Mišljenje KVES br. 9 (2008), stav 19, Preporuka A (e)

⁴ U Nemačkoj i Sloveniji

⁵ U Belgiji, Bosni i Hercegovini, Finskoj, Gruziji, Poljskoj, Moldaviji, Sloveniji, Švedskoj i Švajcarskoj.

⁶ U Irskoj i Britaniji.

⁷ U Albaniji, Hrvatskoj, Nemačkoj i Sloveniji.

⁸ Vidi Preporuku Komiteta ministara CM/Rec (2010)12, stav 31; Za kvalitet sudskih odluka vidi Mišljenje KVES br. 11 (2008)

zaostalih predmeta,⁹ ali i pripremile kvalitetnije odluke. Kao što je KVES već naglasio, odgovornost je država članica da obezbede adekvatne resurse, koji će sudovima omogućiti da poboljšaju kvalitet svog rada u interesu javnosti.¹⁰ Prvo i najvažnije, ovo iziskuje finansijska sredstva za imenovanje dovoljnog broja sudija. Sudije, međutim, ne rade same u sudovima. Stoga su neophodna i odgovarajuća sredstva za zapošljavanje kvalifikovanog sudskog osoblja, uključujući i sudijske pomoćnike, ukoliko je neophodno.¹¹

14. Mora postojati ravnoteža između efikasnog postupka i prava stranaka na nezavisan i nepristrasan sud. Član 6. EKLJP garantuje pravo stranaka na odluku koju donosi pravičan i nepristrasan sud. Sudijski pomoćnici nisu deo tog suda. Iz tog razloga, sudijske pomoćnike ne treba zapošljavati na račun imenovanja dovoljnog broja sudija. Ukoliko je radno opterećenje sudija preveliko, pojačava se i pritisak da se sudijskim pomoćnicima delegira više obaveza nego što je poželjno.¹²
15. Svojom podrškom odlučivanju sudije u postupku, sudijski pomoćnici poboljšavaju rad suda na svim nivoima. Države članice trebalo bi dobro da razmisle o zapošljavanju sudijskih pomoćnika, a ako to žele, na kojim sudskim instancama bi ih trebalo angažovati i kako organizovati njihov rad da bi se poboljšao kvalitet i podržalo načelo pravovremenosti, a time i efikasnost pravosuđa. U tom procesu, države članice moraju biti svesne da različiti razlozi za zapošljavanje sudijskih pomoćnika mogu biti međusobno isključivi. Ako država članica želi da angažovanjem sudijskih pomoćnika podrži brzo odlučivanje u postupku, to se ne postiže njihovim zapošljavanjem u čisto obrazovne svrhe jer bi to sudijama donelo dodatnu obavezu mentorstva i podučavanja.
16. Iako se sve države članice koje angažuju sudijske pomoćnike slažu da oni pružaju dragocenu pomoć i štede vreme sudijama, svega nekolicina njih prikuplja podatke o tome koliko su oni, zapravo, korisni.¹³ Stoga je preporuka da države članice ocene doprinos sudijskih pomoćnika.

B. Uloga sudije i uloga sudijskog pomoćnika

1. Uloga sudije

17. Shvatanje uloge sudije u bilo kom pravosudnom sistemu neodvojivo je vezano za istoriju, pravnu i pravosudnu kulturu tog sistema. Stoga se uloga sudije i dalje različito posmatra u različitim državama članicama. Značajne razlike i dalje postoje između, na primer, zemalja kontinentalnog i anglosaksonskog prava. U okviru prvih se smatra da je pisanje presude

⁹ Vidi Mišljenje KVES br. 6 (2004), stav 65

¹⁰ Vidi Preporuku Komiteta ministara CM/Rec (2010)12, stav 32, kao i Mišljenje KVES br.2 (2001), stav 4; Mišljenje KVES br.10 (2007), stav 37; Mišljenje KVES br.17 (2014), stav 35 i Mišljenje KVES br. 18 (2015), stav 22.

¹¹ Vidi Mišljenje KVESbr. 11 (2008), stav 14 i Mišljenje KVES br. 2(2001), stav 8

¹² Za više informacija o efektima povećanog radnog opterećenja na rad sudijskih pomoćnika vidi: *Nina Holvast*: „In the shadow of the judge – the involvement of judicial assistants in Dutch district courts“, 2017, str. 179-181. Vidi, takođe, i *Peter Bieri*, „Law Clerks in Switzerland – A Solution to Cope with the Caseload,“ 7 *International Journal for Court Administration* (2016)

¹³ Istraživanja sprovedena u Češkoj, Britaniji i Hrvatskoj pokazuju da su sudovi koji angažuju sudijske pomoćnike produktivnije nego oni bez te vrste podrške.

lična obaveza, koja se ne sme delegirati niti podeliti s pomoćnikom, koliko god značajne njegove kvalifikacije bile.

18. Nezavisno od toga u kojoj meri se praksa i tradicija razlikuju od jednog pravosudnog sistema do drugog, odlučivanje je uvek u samom središtu uloge sudije. Član 6 EKLJP uspostavlja uslove legitimnosti sudske odluke. Procedure¹⁴ i suštinske garantije nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa služe da se zaštiti odlučivanje pojedinačnog sudije.¹⁵ Ovim garantijama se obezbeđuje da su sudije slobodne da u predmetima sude nezavisno i nepristrasno, u skladu sa zakonom i svojim tumačenjem činjenica.¹⁶ One ne predstavljaju privilegiju koja se daje u ličnom interesu sudije, već u interesu vladavine prava i osoba koje traže pravdu koju im član 6 EKLJP garantuje.¹⁷ Odlučivanje, stoga, nije privilegija sudija koju oni mogu delegirati po volji, već je ono u samom središtu njihovih dužnosti u društvu, utemeljeno na vladavini prava. Sudije nisu tek pukli administratori predmeta, već moraju vladati zakonima i činjenicama na način koji sudsku odluku čini u potpunosti njihovom.

2. Uloga sudijskog pomoćnika

19. Uloga sudijskog pomoćnika proizlazi iz uloge sudije. Sudijski pomoćnici moraju podržati sudije u njihovoj ulozi, oni ih ne zamenjuju. Kakve god da su im dužnosti, sudija ili sudije ih moraju nadzirati, jer oni ostaju odgovorni za odluku u svim njenim aspektima. Time što pomažu sudijama tokom odlučivanja u postupku, međutim, sudijski pomoćnici su uključeni u vršenje pravosudnih dužnosti. Oni, stoga, moraju zadovoljiti najviše profesionalne i etičke standarde, čime doprinose jačem poverenju javnosti u sudske institucije.¹⁸

C. Rad sudijskih pomoćnika

20. U svakom pravnom sistemu donosi se odluka o tome da li će se, i u kojoj meri, angažovati sudijski pomoćnici. Ova odluka zavisi od brojnih faktora, uključujući pravnu tradiciju i shvatanje uloge sudije i stranaka u postupku.

1. Koje dužnosti i odgovornosti moraju ostati sudijske?

¹⁴ O značaju imenovanja sudija, vidi Preporuku Komiteta ministara CM/Rec (2010)12, stavovi 3 i 4. Vidi, takođe, odluku Evropskog suda za ljudska prava od 12. marta 2019, *Astradsson vs. Iceland*, predmet br. 26374/18.

¹⁵ Vidi Povelju o osnovnim pravima Evropske unije; Sud pravde Evropske unije (SPEU), odluka od 27. februara 2018. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribuna de Contas - C 64/16*, stav 44; Za više o značaju podele vlasti i nezavisnosti pravosuđa kao elementa od javnog značaja u slobodi govora, videti odluku Evropskog suda za ljudska prava od 23. juna 2016, 20261/12 *Baka v. Hungary*, stav 162-176.

¹⁶ Vidi Preporuku Komiteta ministara CM/Rec (2010)12, stav 5

¹⁷ Vidi Preporuku Komiteta ministara CM/Rec (2010)12, stav 11

¹⁸ Vidi Model etičkog kodeksa za stručne saradnike i savetnike u sudovima i tužilaštvima Bosne i Hercegovine, str.

21. Kao što je rečeno, sudsko odlučivanje je u samom središtu sudijskih dužnosti u svim pravnim sistemima. Ono, stoga, mora ostati dužnost sudije ili sudskog veća, odgovornih za predmet. Odlučivanje iziskuje primenu zakona na osnovu sveobuhvatnog razumevanja činjenica. Sudija vodi pretres da bi utvrdio činjenice i razmotrio sporna pitanja sa braniocima i stranama u postupku. U krivičnim predmetima, na primer, pretres daje mogućnost da se saslušaju i oštećeni i optuženi. Izrada presude mora biti utemeljena na odlučivanju sudije u svakom aspektu predmeta.¹⁹
22. Što su sudijski pomoćnici bliže procesu odlučivanja, to je važnije da i sudija i pravosuđe budu obazriviji. Tokom čitavog pripremnog procesa održava se ravnoteža između efikasne organizacije rada i kontrole koju sudija ima. Iz perspektive sudije, ovo je ostvarivo samo ukoliko se rad sudijskih pomoćnika pomno nadzire.

2. *Rad sudijskih pomoćnika koji se odnosi na proces odlučivanja*

23. Odgovori zemalja članica pokazuju širok spektar dužnosti različitog stepena odgovornosti koji sudijski pomoćnici mogu preuzeti na sebe. Ukoliko sudijski pomoćnici imaju aktivnu ulogu u procesu odlučivanja, države članice moraju omogućiti da sudija zadrži kontrolu da bi se obezbedila prava stranaka predviđena članom 6 EKLJP.

(i) Organizovanje spisa i istraživanje činjenica

24. Sudijski pomoćnici mogu pomoći u istraživanju činjenica tako što, na primer, organizuju i filtriraju podatke iz opširnijih dokumenata uz smernice i pod nadzorom sudije.²⁰ Kako se, međutim, sudska odluka temelji na činjenicama, utvrđivanje i ocena činjenica ostaje isključiva odgovornost sudije. Shodno tome, uloga pomoćnika u tom pogledu treba da ostane ograničena.

(ii) Izrada nacrt presude i podsetnika s predlogom odluke

25. U mnogim državama članicama, sudijski pomoćnici su angažovani na izradi nacrt odluka i presuda. Ovo može uključivati i nacrt procesnih odluka²¹ Neke, pak, ne dopuštaju angažovanje sudijskih pomoćnika u ovom procesu.²² Ukoliko sudijski pomoćnici učestvuju u procesu izrade nacrt odluka, njihovo angažovanje mora biti pod pomnim nadzorom i uz smernice sudije. Iz tog razloga, države članice bi trebalo da razmotre da li je, i u kom obimu, prisustvo i učešće sudijskih pomoćnika u razmatranju predmeta prihvatljivo.

¹⁹ Više o značaju profesionalnosti sudije, vidi Mišljenje KVESbr. 11 (2008), stavovi 21 do 23.

²⁰ Malteški sudijski pomoćnici prikupljaju dokaze sa sudiju.

²¹ U Andori, Austriji, Belgiji, Hrvatskoj, Finskoj, Gruziji, Litvaniji, Letoniji, Moldaviji, Ruskoj federaciji, Švedkoj i Ukrajini.

²² U Andori, Irskoj i Britaniji.

26. Ukoliko sudijski pomoćnici pripremaju čitav nacrt, postoji rizik da njihove sugestije usmeravaju način razmišljanja sudije (efekat sidra – kognitivna predrasuda koja nastaje usled precenjivanja prve dobijene informacije u nekoj stvari – prim. prev.). Isti efekat je, međutim, moguć i ako sudijski pomoćnik samo pripremi belešku o tome kako bi trebalo razrešiti spor.²³ Ovaj rizik može biti vrlo ozbiljan ukoliko sudijski pomoćnici pripremaju uvodni nacrt ili belešku bez sudijskih smernica. S druge strane, čak i ako je nacrt presude ili beleška pripremljeni nakon što je sudija izneo preliminarni stav, prepuštanje izrade nacrta pomoćniku može onemogućiti sudiju da se u potpunosti upozna sa predmetom. U takvoj situaciji sudija možda ne shvata da se početni utisak menja detaljnijim radom na nacrtu presude. Sudije moraju biti svesne ovih rizika i garantovati sopstvenu odgovornost za presudu u svakom trenutku.

(iii) Nezavisan rad na predmetima

27. U nekim državama članicama, sudijski pomoćnici su u svom radu na predmetima nezavisniji, jer, na primer, odlučuju o proceduralnim pitanjima, kao što je određivanje veštaka ili odluka o troškovima postupka. Manji broj država članica dopušta sudijskim pomoćnicima da vode pretres i rade na manjim predmetima.²⁴ U mnogim slučajevima, odluka sudijskog pomoćnika iziskuje odobrenje sudije. Ukoliko država članica dozvoli sudijskim pomoćnicima da izvršavaju tako značajne zadatke, za to se mora obezbediti zakonsko uporište i pomni nadzor sudije.

(iv) Rad na odabiru predmeta za žalbeni postupak ili ocenu ustavnosti

28. Vrhovni i ustavni sudovi imaju jedinstvenu ulogu u ujednačavanju sudske prakse²⁵ te često i veliki broj slučajeva. Sudijski pomoćnici koji rade u vrhovnim i ustavnim sudovima često pripremaju sažetak činjenica predmeta i relevantnih zakona, uz sugestiju da li se za neki predmet može izjaviti žalba ili tražiti ocena ustavnosti.²⁶ Pomoć u „filtriranju“ zahteva pomaže da se rutinski slučajevi brže reše. Ipak, postoji rizik da sudijski pomoćnici steknu određeni uticaj na odabir predmeta. Države članice moraju biti svesne takvih rizika i obezbediti da sudija zadrži kontrolu nad odlučivanjem i odabirom predmeta.

3. Rad sudijskih pomoćnika izvan procesa odlučivanja

²³ U svrhu akademske rasprave o ovom problemu, i za dodatne reference, vidi *Nina Holvast*: „In the shadow of the judge – the involvement of judicial assistants in Dutch district courts“, 2017, str.216

²⁴ Takva mogućnost postoji u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Češkoj, kao i Finskoj, Islandu, Sloveniji i Švedskoj.

²⁵ Za više informacija o ulozi vrhovnih sudova u obezbeđivanju ujednačene sudske prakse vidi Mišljenje KVES br. 20 (2017), stavovi 20 do 25.

²⁶ Andora, Austrija, Češka, Finska, Gruzija, Nemačka, Island, Litvanija, Norveška, Poljska, Rumunija, Slovenija i Španija.

(i) Pravno istraživanje

29. Sudijski pomoćnici mogu sprovesti pravno istraživanje (ukoliko to nisu učinile stranke u postupku), uključujući i analizu sudske prakse. Ovo je praksa u svim državama članicama koje zapošljavaju sudijske pomoćnike. U nekim državama članicama, međutim, istraživanje se smatra prevashodnom obavezom stranaka.²⁷ Ukoliko, s druge strane, sudijski pomoćnici pripreme nacrt sa predlogom odluke i/ili razlozima za odluku, oni su daleko angažovaniji u procesu odlučivanja.

(ii) Vođenje zvaničnog zapisnika sa suđenja

30. U mnogim zemljama vođenje zvaničnog zapisnika sa suđenja bila je i ostala značajna dužnost nekih sudijskih pomoćnika.²⁸ Ovaj zadatak sve češće preuzima tehnologija, ali bi on mogao zadržati svoju važnost u nekim slučajevima.

(iii) Priprema odluke za objavljivanje

31. Ostale dužnosti sudijskih pomoćnika uključuju redigovanje sudskih odluka, proveravanje u uporednoj praksi ili pripremu odluka za objavljivanje (uključujući posebno anonimizaciju).

(iv) Priprema informacije za medije

32. KVES razume koliko je važno medijima dostaviti sažetak sudske presude, činjenične podatke i informaciju o pretresu.²⁹ Izrada tih dokumenata pod nadzorom sudije mogla bi biti veoma važna obaveza sudijskih pomoćnika.

(v) Administrativne dužnosti

33. Dok se administrativnim poslovima mahom bave administrativni pomoćnici, dužnosti poput vođenja zapisnika sa suđenja, organizacije spisa i prepiske sa strankama, pripreme overenih kopija odluka i prikupljanja statističkih podataka u nekim državama članicama vrše sudijski pomoćnici.

34. Nekim propisima ili smernicama trebalo bi informisati sudije i sudijske pomoćnike o vrsti poslova koji se mogu poveriti sudijskim pomoćnicima, čime bi se ostvarila transparentnost i odgovornost za prihvatljivo angažovanje sudijskih pomoćnika u procesu odlučivanja.³⁰ Pravosudni sistemi moraju posebno imati u vidu da bi za preopterećene sudije iskušenje da

²⁷ Velika Britanija

²⁸ U Andori, Austriji, Belgiji, Finskoj, Monaku, Rumuniji, Ruskoj Federaciji, Švedskoj i Švajcarskoj

²⁹ Mišljenje KVESbr. 7 (2005), stav 42

³⁰ O značaju propisa iz akademske perspektive vidi *Nina Holvast*: „In the shadow of the judge – the involvement of judicial assistants in Dutch district courts“, 2017, str. 217-219

sudijskim pomoćnicima prepuste aktivniju ulogu u procesu odlučivanja moglo biti vrlo jako.

D. Interakcija sudija i sudijskih pomoćnika

1. Sudijski pomoćnici pod vođstvom sudija

35. Zaštita nezavisnog pravosuđa osnovni je uslov vladavine prava. Sudijski pomoćnici nisu sudije te stoga u tom svojstvu nemaju pravo na sudijsku nezavisnost. Shodno tome, u ulozi sudijskog pomoćnika oni nisu nezavisni od sudije kojem pomažu. U tom svojstvu, moraju slediti naloge sudija.

2. *Vodeća uloga sudija*

36. Kako je rečeno, sudije nisu puki administratori predmeta. Ukoliko, međutim, pomoćnici rade s njima, sudije moraju imati vodeću ulogu, što podrazumeva da im moraju dati konstruktivnu povratnu informaciju, pomoći u njihovom usavršavanju, graditi međusobno poverenje i planirati koje bi zadatke mogli da im prepuste. Ova uloga naročito je jaka kada rad sa pomoćnikom ima edukativni cilj. Što je veći broj pomoćnika s kojima sudija radi, sve su bitnije menadžerske veštine sudije. . Sudije bi trebalo da uče kako da upravljaju, delegiraju i komuniciraju i da budu podržane u njihovoj ulozi uz dobijanje adekvatnih saveta.

3. *Jasna uputstva*

37. Sudija sudijskom pomoćniku mora dati jasna uputstva i obezbediti sve neophodne informacije, kako bi svoj posao mogao da obavi na najbolji mogući način.

4. *Uzajamno poštovanje*

38. Sudije i sudijski pomoćnici treba da uzajamno poštuju i cene svoju ulogu i dužnosti. Sudijski pomoćnici moraju poštovati ograničenja svoje uloge u odnosu na ulogu sudije. Sudije, s druge strane, moraju da poštuju i cene znajčan doprinos sudijskih pomoćnika radu suda.

5. *Razmena*

39. Polazeći od uzajamnog poštovanja i razumevanja uloge kako sudije tako i sudijskog pomoćnika, trebalo bi da se obe strane angažuju u toj obostrano korisnoj razmeni. Kako neki ljudi više vole da „razmišljaju naglas“ nego „na papiru“, sudijski pomoćnik bi mogao

biti „rezonator“ od velike koristi za sudiju, naročito ukoliko sudija nije član veća, već sudi sam. Konstruktivna povratna informacija korisna je i za pomoćnika i za sudiju.

6. Regulisanje radnog odnosa

40. Države članice treba da prepoznaju značaj uloge i dužnosti sudijskih pomoćnika. Neke države članice su regulisale radni odnos između sudija i sudijskih pomoćnika zakonom i internim propisima.³¹ Države članice moraju prepoznati najbitnija otvorena pitanja u odnosu između sudije i sudijskog pomoćnika i razmotriti najbolje načine za njihovo razrešenje. To je moguće ostvariti putem propisa, standarda i smernica ili kodeksom ponašanja koji bi se bavio aktivnim uzajamnim odnosom između sudije i sudijskog pomoćnika. „Meki“ zakonski mehanizmi i pravila o etici mogli bi isto tako pomoći da se izbegne sukob između njih, kao i da ponude objašnjenje kako, na primer, rešiti sukob ličnosti.³²

IV Status sudijskih pomoćnika

A. Praksa u državama članicama

41. Prema informacijama koje su dostavile države članice, postoji čitav niz različitih pristupa pitanju statusa i organizacije sudijskih pomoćnika. U većini država članica, sudijski pomoćnici rade u svim sudovima i na svim sudskim instancama. U nekima, opet, sudijski pomoćnici se angažuju isključivo na višim sudovima i u ustavnom sudu³³, ili isključivo u ustavnom sudu³⁴, ili u specijalizovanim sudovima.³⁵ Sudijski pomoćnici mogu biti državni službenici³⁶ ili zaposleni³⁷ na određeno vreme ili uz dugoročan ugovor o radu. U nekim državama, sudijski pomoćnici mogu biti i sudije prvostepenih i drugostepenih sudova, koji određeni period rade kao sudijski pomoćnici pre nego što se vrate na svoje sudove.³⁸ Iako tokom premeštaja rade kao sudijski pomoćnici, ove sudije zadržavaju isti status u sudovima iz kojih dolaze.

³¹ Sudijski pomoćnik se pominje čak i u Ustavu Republike Hrvatske.

³² Model etičkog kodeksa za stručne saradnike i savetnike u sudovima i tužilaštvima Bosne i Hercegovine sadrži vrlo koristan primer.

³³ Austrija, Kipar, Danska i Nemačka (u prvostepenim i drugostepenim sudovima, s tim što diplomirani pravnici (Referendare) moraju provesti određeni period na radu u tim sudovima, jer im je to obavezni uslov da bi se kvalifikovali za bavljenje pravom), zatim, Irska, Luksemburg, Norveška, Španija i Velika Britanija.

³⁴ Italija

³⁵ Albanija

³⁶ Andora, Austrija, Azerbejdžan, Belgija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Kipar, Danska, Finska, Francuska, Gruzija, Island, Litvanija, Luksemburg, Monako, Rumunija, Ruska Federacija, Slovenija, Španija, Švedska i Švajcarska

³⁷ Bosna i Hercegovina, Češka, Francuska, Letonija, Malta, Modldavija, Norveška, Poljska, Španija i Velika Britanija

³⁸ Naročito u Nemačkoji i Španiji, ali se ovaj model primenjuje, uz varijacije, i u Albaniji, Austriji, Hrvatskoj i Sloveniji.

B. Izbor

1. Proces izbora

42. Izbor sudijskih pomoćnika mora se odvijati u transparentnom procesu utemeljenom na objektivnim kriterijumima zasnovanim na zaslugama, pri čemu se u obzir uzimaju iskustvo, kvalifikacije, pravničke veštine, integritet, komunikativnost i motivacija. Diverzitet je takođe važan činilac procesa selekcije. Ukoliko je rad na mestu sudijskog pomoćnika preduslov (zvaničan ili nezvaničan) za sudijsku funkciju, to se mora uzeti u obzir u procesu odabira. Edukativni cilj programa angažovanja sudijskih pomoćnika mora imati adekvatnu težinu u ovom procesu. Ukoliko je rad na mestu sudijskog pomoćnika neophodan uslov za bavljenje pravnom praksom,³⁹ što jeste slučaj u nekim državama članicama,⁴⁰ ti se principi ne mogu u potpunosti uzeti u obzir, jer svaki kandidat s odgovarajućim kvalifikacijama mora dobiti priliku da stekne neophodne kvalifikacije da se bavi pravnom praksom.

2. Spoljna nezavisnost pravosuđa/sudstva

43. Nezavisnost sudstva mora se štititi od spoljnih pritisaka (spoljna nezavisnost⁴¹). Zbog blizine sudijskih pomoćnika procesu odlučivanja u postupku, nezavisnost sudstva mora se garantovati u procesu selekcije sudijskih pomoćnika. Sudska, a ne izvršna vlast odgovorna je za odabir. Pri tom je, u principu, sudstvo i najpogodnije za odabir kandidata koji poseduju kvalitete i veštine neophodne da podrže sud, a naročito kada postoji potreba za poznavanjem određene oblasti prava.

3. Unutrašnja nezavisnost

44. Sudsku nezavisnost ne narušavaju samo spoljni uticaji, već i mere koje se donose u okviru pravosudnog sistema (unutrašnja nezavisnost).⁴² Sudijski pomoćnici blisko sarađuju sa sudijama, koji moraju biti sigurni da mogu da se oslone na njihovu pouzdanost, sposobnosti i motivaciju. Ovo je naročito bitno u slučajevima gde se sudijski pomoćnici dodeljuju pojedinačnom sudiji ili veću sudija. U takvim slučajevima bi sudija koji radi pojedinačno sa sudskim pomoćnicima trebalo da ima reč pri njihovom izboru i dodeljivanju.

³⁹ „Bavljenje pravom“ u ovom kontekstu znači, zavisno od domaćeg pravnog sistema u svakoj državi ponaosob, baviti se advokaturom, ili raditi kao tužilac, odnosno, sudija.

⁴⁰ U Nemačkoj i Sloveniji, a u izvesnom smislu i u Austriji i Belgiji. Ove stažiste (Referndare) ne bi trebalo mešati sa kvalifikovanim sudijskim pomoćnicima koji pomažu sudijama u dužem vremenskom periodu u svim sudovima (u Sloveniji i Belgiji), ili na najvišim sudskim instancama (u Austriji i Nemačkoj).

⁴¹ Vidi Preporuku Komiteta ministara CM/Rec (2010)12, stavovi 11 do 21, kao i SPEU odluka od 27. februara 2018. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas* - C 64/16, stav 44

⁴² Vidi Preporuku Komiteta ministara CM/Rec (2010)12, stavovi 22 do 25, kao i SPEU odluka od 27. februara 2018. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas* - C 64/16, stav 44

4. Trajanje radnog odnosa

45. Različite države članice imaju različit stav o vremenskom periodu na koji se sudijski pomoćnik zapošljava. U većini posao sudijskog pomoćnika može biti i stalna profesija⁴³ Iako u tim zemljama nije tako koncipirano, u praksi sudijski pomoćnici na tom radnom mestu mogu ostati vrlo dugo, čak i do penzije. To je naročito slučaj u zemljama gde se mesto sudijskog pomoćnika smatra odskočnom daskom za sudijsku funkciju. Ukoliko, međutim, novih imenovanja nema u dovoljnom broju, sudijski pomoćnik može ostati „zaglavljen“ na tom mestu.⁴⁴ U drugim državama je mesto sudijskog pomoćnika kratkoročne prirode, koje ima i edukativnu svrhu.⁴⁵
46. Oba sistema, kratkoročnog i dugoročnog zaposlenja, imaju prednosti i mana. Imati iskusne sudijske pomoćnike može povećati efikasnost sudova. Česte promene podrazumevaju obuku novih pomoćnika, i potrebno je vreme da oni budu spremni da pomognu. Iskusni pomoćnici štede vreme i mogu samostalnije da rade na rutinskim slučajevima. Ipak, ukoliko se predugo zadrže, to ima i svoju negativnu stranu. Ukoliko steknu previše iskustva, mogu steći i preveliki uticaj u procesu sudskog odlučivanja. Ovo postaje problem u kontekstu garancija koje pruža član 6. EKLJP, što je prethodno već naglašeno. Ukoliko rad na mestu sudijskog pomoćnika ima za cilj edukaciju, veoma je važno da oni napreduju. Štaviše, redovne promene među sudijskim pomoćnicima pomažu sudovima i sudijama da budu dinamičniji i u dodiru sa novinama.
47. Ukoliko države članice i njihovi pravosudni sistemi preferiraju duže zadržavanje sudijskih pomoćnika, trebalo bi, isto tako, da prihvate odgovornost koju imaju kao poslodavac i otvore mogućnost usavršavanja ili sticanja naprednije uloge za iskusne sudijske pomoćnike, kako bi im pomogli u ličnom razvoju. Možda je moguće unaprediti ih na važnije položaje u sudskoj administraciji, ili na viši sud.
48. Ukoliko je u datom sudskom sistemu to moguće, najkvalitetnije sudijske pomoćnike bi trebalo ohrabriti i podržati na putu do sudijske funkcije. Na taj način bi sudski sistem mogao da se osloni na kandidate koji poseduju sveobuhvatno znanje o dužnostima i ulozi sudije. Iskoristiti njihovo iskustvo umanjilo bi potrebe za obukom i pomoglo da se razvije efikasan sistem sudova.
49. Države članice se podstiču da uspostave ravnotežu između prednosti i mana dugoročnog i kratkoročnog angažovanja sudijskih pomoćnika. Period njihovog angažovanja ne treba da bude prekratak, kako bi sudijski pomoćnici mogli da pruže visokokvalitetnu podršku i steknu dragoceni uvid. U svetlu gorenavedenih rizika, međutim, ne treba dopustiti ni da sudijski pomoćnici predugo ostanu u istoj ulozi.

⁴³ Andora, Azerbejdžan, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Kipar, Gruzija, Švajcarska, Letonija, Litvanija, Moldavija, Monako, Norveška i Rumunija.

⁴⁴ U Hrvatskoj i Sloveniji.

⁴⁵ Austrija, Češka, Danska, Finska, Francuska, Nemačka, Irska, Luksemburg (još uvek nema dovoljno iskustava), Norveška, Poljska, Švedska i Velika Britanija.

C. Evaluacija

50. Ukoliko se učinak sudijskih pomoćnika ocenjuje, to treba da sprovede sudija, odnosno, sudije s kojima je sudijski pomoćnik radio do tada. Ovo je naročito važno ukoliko rad sudijskog pomoćnika ima obrazovni cilj. Ocene i reference ostvarene u tom procesu mogu biti od velikog značaja za njegovu dalju karijeru. Evaluacije se moraju sprovoditi na osnovu objektivnih kriterijuma, imajući u vidu pravničke kompetencije, integritet, motivaciju i efikasnost sudijskog pomoćnika. Iako evaluacija sudijskih pomoćnika ne otvara pitanja sudske nezavisnosti, principi koji su ustanovljeni za ocenjivanje sudija mogu biti shvaćeni kao smernice.⁴⁶ Poput sudije, i sudijskog pripravnika treba čuti tokom procesa evaluacije.

D. Usavršavanje

51. U pravnom okruženju koje se neprekidno menja, sudstvo treba da uspostavi kulturu samopoboljšanja i usavršavanja sudija.⁴⁷ Mogućnosti usavršavanja trebalo bi da budu otvorene za sudijske pomoćnike, kako bi mogli da poboljšaju svoju sposobnost da pomognu sudijama. Ukoliko postoji sistem obuka za sudije, ista institucija treba da ponudi obuku i sudijskim pomoćnicima, vodeći računa o njihovim potrebama za obukom. Takav program usavršavanja od naročite je važnosti ukoliko sudijski pomoćnici imaju za cilj da postanu sudije.

E. Organizacija

52. Odgovori država članica sugerišu da u osnovi postoje tri različita načina da se sudijski pomoćnici organizuju. Sudijski pomoćnik, ili više njih, mogu raditi s jednim sudijom.⁴⁸ Sudijski pomoćnici mogu, isto tako, biti dodeljeni sudskom veću.⁴⁹ Treći pristup podrazumeva da se sudijski pomoćnici organizuju udruženi u grupu i rade sa različitim sudijama.⁵⁰ Retko korišćen četvrti pristup podrazumeva formiranje timova sudijskih pomoćnika za posebne predmete.⁵¹

53. Pravosuđe države članice trebalo bi pažljivo da razmotri koji pristup najviše odgovara datoj pravnoj tradiciji i sudskom sistemu. Svaki od ovih pristupa ima prednosti i mane. Ukoliko

⁴⁶ Vidi Mišljenje KVES br. 17 (2014)

⁴⁷ Vidi Mišljenje KVES br. 4 (2003)

⁴⁸ Ovo bi se moglo nazvati „kabinetskim sistemom“ koji se primenjuje u Austriji, Azerbejdžanu, Belgiji, Bosni i Hercegovini, Bugarskoj, Hrvatskoj, na Kipru, u Gruziji, Nemačkoj, Irskoj, Litvaniji, Letoniji, na Malti, u Modlaviji, Poljskoj, Ruskoj Federaciji, Španiji (u Ustavnom sudu), u Britaniji i Ukrajini, a to je i praksa Suda pravde Evropske unije.

⁴⁹ Andora, Belgija, Švajcarska, Češka, Finska, Nemačka, Island, Rumunija, Slovenija i Švedska.

⁵⁰ Andora, Austrija, Bosna i Hercegovina, Danska, Finska, irska, Litvanija, Letonija (Vrhovni sud), Luksemburg, Monako, Norveška i Španija, a to je praksa Evropskog suda za ljudska prava.

⁵¹ Ponekad u Finskoj, a to upražnjava i Međunarodni krivični sud (ICC).

sudije blisko saraduju sa istim pomoćnikom/pomoćnicima, moguće je izgraditi visok stepen poverenja. U tom slučaju, sudije bi trebalo da imaju određenu ulogu u dodeljivanju sudijskih pomoćnika. Broj sudijskih pomoćnika koji se dodeljuje svakom sudiji ne bi trebalo da bude prevelik, da bi sudije imale vremena da pažljivo ocene njihov rad. Prednost „sudijskih pomoćnika okupljenih na jednom mestu“ jeste u tome što je sudija tako u prilici da radi sa pomoćnicima koji poseduju različite kvalitete.

F. Nadoknada za rad

54. Što duže pomoćnici rade u sudu, to je važnije da za svoj rad budu adekvatno plaćeni. Ne samo da bi vrednost njihovog rada trebalo da bude priznata na odgovarajući način, već bi se mogao javiti i rizik od korupcije ukoliko nisu adekvatno plaćeni.

G. Profesionalno postupanje

1. Nepriistrasnost

55. Strane u postupku očekuju nepriistrasnost ne samo od sudije koji sudi u njihovom predmetu, već i od sudijskog pomoćnika koji pomaže sudiji koji na tom slučaju radi. Dužnost je, dakle, sudijskog pomoćnika da otkrije svaki sukob interesa. Štaviše, države članice bi trebalo da razmotre uvođenje pravila kojima bi se od sudijskih pomoćnika tražilo samoizuzeće po istim kriterijumima koji važe za izuzeće sudije.⁵² KVES preporučuje da države članice razmotre i uvođenje regulative koja bi strankama u postupku omogućila da ospore učešće sudijskog pomoćnika.

2. Poverljivost

56. Sudijski pomoćnici moraju čuvati poverljivost informacija do kojih dođu tokom svog rada. Ovo je od ključne važnosti za komunikaciju izvan suda, na primer, sa prijateljima, na društvenim mrežama, sa medijima, sa strankama u postupku, predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti. Podjednako je, međutim, bitno i unutar suda, to jest, u odnosima sa predsednikom i upravom suda. Propisi koji se tiču poverljivosti moraju svakako poštovati prava i slobode koji se štite članom 10. EKLJP, kao i drugim relevantnim odredbama ove Konvencije.

3. Nezavisnost

57. Sudijski pomoćnici imaju dvostruku ulogu – oni čine deo sudske administracije, ali istovremeno pomažu sudijama u vršenju svojih nezavisnih dužnosti. Stoga je i poštovanje i unapređenje sudske nezavisnosti značajna obaveza sudijskog pomoćnika. Ova posebna

⁵² Kao u Hrvatskoj, Rumuniji, Sloveniji i Švajcarskoj.

uloga mora se odraziti i na status sudijskih pomoćnika. Regulisanjem njihovih dužnosti, zakonskih prava i statusa mora se obezbediti da njihova dvojna uloga ne bude zloupotrebljena, kako izvan sudstva tako i unutar njega, kako bi se zaštitila nezavisnost sudija. Na primer, ukoliko su nalozi sudije koji radi na određenom predmetu i sudske uprave u sukobu, mora se poštovati odluka sudije.

4. *Standardi etičnog i profesionalnog ponašanja*

58. Sudijski pomoćnici, naročito oni koji su angažovani na izradi nacрта odluka, vrše značajne dužnosti u sudstvu. Njihovo postupanje direktno utiče na poverenje društva i stranaka koje traže pravdu. KVES preporučuje da se uspostave standardi etičkog i profesionalnog postupanja za sudijske pomoćnike, koji će odražavati njihovu ulogu i dužnosti.⁵³ Već pomenute značajne razlike u ulozi sudija i sudijskih pomoćnika na stranu, mnogi principi izraženi u standardima koji se odnose na etičko i profesionalno postupanje sudija odnose se i na sudijske pomoćnike. Sudijski pomoćnici moraju delovati s integritetom, dostojno i nepristrasno. Svoje dužnosti moraju vršiti stručno i marljivo.

V. Zaključci i preporuke

1. Odlučivanje je u samom središtu dužnosti sudije u svim pravim sistemima (stav 18). Sudijski pomoćnici moraju podržavati sudije u njihovoj ulozi, oni ih ne zamenjuju (stav 19). Iz tog razloga, sudijske pomoćnike ne bi trebalo angažovati na račun imenovanja sudija u dovoljnom broju (stav 14).
2. Stručan sudijski pomoćnik dragocena je podrška sudiji, a time doprinosi i boljem radu suda na svim nivoima (stavovi 11 i 15). Sudijski pomoćnik može biti važno oružje u poboljšanju efikasnosti sudova (stav 13). Države članice treba pažljivo da razmotre angažovanje sudijskih pomoćnika, a ako to žele, na kojim sudskim instancama i kako da organizuju njihov rad tako da poboljšaju kvalitet i blagovremenost, a time i efikasnost sudskog sistema (stav 15).
3. Države članice treba da obezbede odgovarajuća finansijska sredstva za angažovanje kvalifikovanog sudskog osoblja, uključujući i sudijske pomoćnike, tamo gde su predviđeni (stav 13).
4. Da bi se obezbedila prava strana u postupku u skladu sa članom 6. EKLJP, sudija mora da vlada zakonima i činjenicama tako da je sudska odluka u potpunosti njegova (stav 18). Što je sudijski pomoćnik bliže procesu odlučivanja, i što je veće radno opterećenje sudije, utoliko je važnije da sudski sistemi i sudije budnije paze na to da sudije zadrže kontrolu tako što će pomno nadzirati rad sudijskih pomoćnika (stavovi 14 i 21).
5. Države članice treba da razmotre uvođenje propisa ili smernica za informisanje sudija i sudijskih pomoćnika o tome koji se poslovi mogu poveriti sudijskom pomoćniku, čime se otvara put transparentnosti i odgovornosti za prihvatljivo angažovanje sudijskih pomoćnika u procesu odlučivanja (stav 34).

⁵³ Vidi Model etičkog kodeksa za stručne saradnike i savetnike u sudovima i tužilaštvima Bosne i Hercegovine

6. Države članice treba da razmotre regulisanje statusa sudijskih pomoćnika, imajuću u vidu izbor, nadoknadu za rad, evaluaciju, organizaciju, potrebe za obukom i – ukoliko je primenjivo – položaj dugogodišnjih pomoćnika (stavovi 41 do 54).
7. Države članice se podstiču da nađu balans između prednosti i mana durogoročnog i kratkoročnog angažovanja sudijskih pomoćnika (stav 49). Ukoliko je moguće u datom sudskom sistemu, najkvalitetnije sudijske pomoćnike trebalo bi podstaći i podržati na putu ka sudijskoj funkciji (stav 48).
8. Sudstvo, a ne izvršna vlast, treba da bude odgovorno za izbor sudijskih pomoćnika u transparentnom postupku utemeljenom na objektivnim kriterijumima zasnovanim na zaslugama (stav 42-43).
9. Ponašanje sudijskih pomoćnika može direktno uticati na poverenje društva i stranaka koje traže pravdu. Stoga bi propisi i smernice trebalo da obezbede usmerenje za radni odnos sudija i sudijskih pomoćnika, kao i profesionalno i etičko ponašanje sudijskih pomoćnika (stavovi 35-40 i 58).
10. Sudijski pomoćnici moraju čuvati poverljivost informacije do koje dođu u radu (stav 56).
11. Dužnost je sudijskih pomoćnika da razotkriju sukob interesa svake vrste. Države članice treba da razmotre uvođenje pravila o izuzeću i traženju izuzeća sudijskih pomoćnika, slično onima koja se odnose na sudije (stav 55).
12. Blizina sudijskog pomoćnika sudiji kojem pomaže ne sme biti zloupotrebljena ni spolja, a ni unutar sudstva, kako se ne bi narušila nezavisnost sudija (stav 57).