

Strazbur, 24. novembar 2004.

## **KVES (2004) Mišljenje br. 6**

### **Konsultativno veće evropskih sudija (KVES)**

Mišljenje br. 6 (2004) Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) upućeno Komitetu ministara o pravičnom suđenju u razumnom roku i ulozi sudija u suđenjima imajući u vidu alternativne načine rešavanja sporova

usvojeno na petom sastanku KVES (Strazbur, od 22. do 24. novembra 2004.)

#### UVOD

1. Tokom godina, vođenje postupka od strane sudova u Evropi evoluiralo je u pravcu sveobuhvatnijeg razmatranja interesa stranaka. Pravni stručnjaci su skrenuli pažnju na načine ispunjavanja očekivanja javnosti da svima koji traže zadovoljenje pravde bude omogućen ne samo lakši pristup sudovima već i korist od povećane efektivnosti procedura koje se primenjuju i pouzdanije garantije da će izrečene presude biti izvršene.
2. Ključni instrument u ovoj evoluciji je Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP), dok se sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (Suda) konsultuje u cilju interpretacije i primene njenih odredbi.
3. Član 6 EKLJP je, posebno, stvorio korpus procesnog prava koji je zajednički različitim evropskim državama i uveo opšte principe čija je namera, osim i iznad bogatstva i raznolikosti nacionalnih sistema, da obezbede adekvatan pristup sudu, pravo na odluku u razumnom roku na kraju pravične i ravnopravne procedure, kao i pravo na izvršenje svake donesene presude.
4. Pravo na pravično suđenje ima tendenciju da postane suštinsko materijalno pravo za građane Evrope, pravo čije ostvarenje garantuje Sud, a zatim i domaći sudovi, na primer određujući naknadu štete stranama u postupku čiji predmeti nisu presuđeni u razumnom roku.
5. Poslednjih par godina, Savet Evrope se neprestano trudio da unapredi pristup pravdi od strane javnosti, što se ogleda u raznim rezolucijama i preporukama o pravnoj pomoći, pojednostavljenju procedura, smanjenju troškova postupka, upotrebi novih tehnologija, smanjenju obima posla sudova i alternativnim načinima rešavanja sporova.
6. Sam Sud obezbeđuje da vlade poštuju odredbe člana 6. EKLJP, podsećajući ih na primer, da svako ko pokrene postupak mora imati pristup sudu, i da nikakvo mešanje države u ovo pravo, bilo faktičko ili pravno, nije dozvoljeno.
7. Konsultativno veće evropskih sudija (KVES) je razmatralo na koji način sudije mogu učestvovati u ovom nastojanju da se garantuje pristup brzom i efikasnom rešavanju sporova.
8. Ono podseća da je Prva evropska konferencija sudija o „Brzom rešavanju sporova i ulozi sudija“, održana u Savetu Evrope 24. i 25. novembra 2003. pokazala da ma kako interesantne ili korisne bile alternativne mere poput medijacije ili poravnanja, poverenje u pravosudne institucije ostaje suštinska odlika demokratskih društava.

9. Stoga je važno da, pri kontaktu sa pravosudnim sistemom, građani znaju da imaju posla sa efikasnom institucijom.

10. U tom kontekstu, ovo Mišljenje se bavi (A) pitanjem pristupa pravdi (B) kvalitetom pravosudnog sistema i njegovom procenom, kvantitativnim statističkim podacima, procedurom monitoringa (C) obimom posla u sudovima i vođenjem predmeta i (D) alternativnim rešavanjem sporova sa naglaskom na sudijsku ulogu u implementaciji principa navedenih u EKLJP i sudskoj praksi suda.

#### A. PRISTUP PRAVOSUĐU

11. Pristup građana pravosuđu podrazumeva pružanje odgovarajućih informacija o funkcionisanju pravosudnog sistema.

12. KVES smatra da svi naponi da se javnosti pruže takve informacije treba podržati.

13. Javnosti naročito treba skrenuti pažnju na prirodu postupka koji može biti pokrenut, njegovo moguće trajanje, njegov trošak i rizik koji nosi nedozvoljena upotreba pravnih puteva. Takođe bi trebalo obezbediti informacije o alternativnim načinima rešavanja sporova koji mogu biti ponuđeni stranama.

14. Ovo uopšteno informisanje javnosti može biti dopunjeno preciznijim informacijama koje se naročito tiču određenih ključnih odluka sudova i toga koliko je vremena potrebno da slučaj bude rešen u pojedinim sudovima.

15. Informacije o funkcionisanju pravosudnog sistema mogu doći iz različitih izvora, poput Ministarstva pravde (objavljivanje informativnih brošura, internet sajtovi, itd.), socijalnih službi i javnih službi za pravno savetovanje koje uspostavljanju udruženja pravnika, kao i iz drugih izvora.

16. Sami sudovi treba da učestvuju u širenju informacija, naročito ako imaju službe za odnose s javnošću. Jedan od dobrih načina širenja informacija su internet sajtovi određenih sudova.

17. KVES preporučuje razvoj obrazovnih programa koji sadrže opis pravosudnog sistema i sadrže posete sudovima. On takođe uviđa potrebu objavljivanja vodiča za građane koji potencijalnim stranama u sporu omogućavaju da bolje razumeju funkcionisanje pravosudnih institucija, istovremeno ih informišući o njihovim procesnim pravima pred sudovima. Najzad, on preporučuje opštu upotrebu kompjuterske tehnologije u cilju pružanja javnosti informacija o funkcionisanju sudova, načinima pristupa pravosuđu, glavnim odlukama koje se donose i statističkom učinku sudova.

18. KVES apsolutno podržava usvajanje pojednostavljenog i standardizovanog formata pravnih akata potrebnih za pokretanje i vođenje sudskih postupaka. Preporučeno pojednostavljenje se naročito savetuje kod manjih građanskih sporova, kod sporova koji se tiču potrošača i kod slučajeva u kojima se praktično ne postavlja pitanje činjeničnog stanja i primene materijalnog prava (naplata duga). On dalje preporučuje razvijanje tehnologije pomoću koje strane u sporu mogu, putem računara, dobiti neophodne dokumente za pokretanje postupka pred sudom i pomoću koje oni ili njihovi zastupnici mogu direktno kontaktirati sa sudovima.

19. KVES takođe preporučuje da strane u sporu da budu detaljno informisane, od strane advokata, sudova ili tribunala, čak i prije pokretanja postupka, o prirodi i iznosu troškova koje će morati da snose i da im bude naznačeno predviđeno trajanje postupka do donošenja presude.

20. U svom Mišljenju br. 2 (2001), stav 9, KVES označava važnost adekvatnog finansiranja rada bilo kog pravosudnog sistema. Postavlja se pitanje u kojoj meeri se od stranaka u sporu, ili drugih koji se obraćaju sudu, može i treba očekivati doprinos u finansiranju putem sudskih taksi. KVES smatra da pravosudni sistem ne bi trebao da sprečava pristup pravosuđu preteranim troškovima. Efikasan pravosudni sistem koristi opštoj javnosti, a ne samo onima koji su u datom trenutku uključeni u spor. Vladavina prava se demonstrira i uspostavlja kroz efikasan rad sudova i efikasno donošenje presuda; a to omogućava opštoj javnosti da sigurno i sa poverenjem reguliše i obavlja svoje poslove.

21. Država treba da organizuje pravni sistem na način koji će omogućiti svakome da ima pristup pravdi. Ovakva podrška ne treba samo da pokrije sudske trokove, već i pravni savet o uputnosti ili neophodnosti pokretanja postupka. Ona ne treba da bude rezervisana isključivo za one najugroženije, već bi trebala da bude dostupna, makar jednim delom, i onima čiji prosečan prihod ne omogućava samostalno plaćanje troškova postupka.

22. Ovaj sistem delimične pravne pomoći omogućava povećanje broja korisnika, održavajući određeni balans između obaveze vlasti da olakša pristup pravdi i individualne odgovornosti. KVES smatra da sudiji, ili drugom organu sa sudijskim ovlašćenjima, treba omogućiti da učestvuje u odlukama koje se tiču dodeljivanja pomoći. Ako je telo koje treba da odluči o zahtevu za odobrenje pravne pomoći obavezno da odbije taj zahtjev u slučaju da je planirana tužba očigledno nedopustiva ili neosnovana, od presudnog je značaja da se, ukoliko strana kojoj je odbijena pravna pomoć podnese tužbu, sudija koji je učestvovao u toj odluci uzdrži od suđenja u tom slučaju, kako bi ispunio obavezu objektivne nepristrasnosti u skladu sa članom 6 EKLJP.

23. KVES smatra da pravnu pomoć treba da finansira državni organ iz posebnog budžeta tako da troškovi s tim u vezi ne budu plaćani iz operativnog budžeta sudova.

24. Pružanje pravne pomoći stranama u postupku je važan element pristupa pravdi.

25. KVES primjećuje da, u određenim državama, učešće advokata tokom postupka nije neophodno. Druge zemlje podvlače razliku prema značaju finansijskih interesa i vrsti spora ili postupka. Čini se da je pravo strane u sporu da zastupa svoj slučaj pred sudom, bilo lično, bilo preko zastupnika po sopstvenom izboru, naročito prikladno u pojednostavljenim postupcima, parnicama malog finansijskog značaja i slučajevima koji se tiču potrošača.

26. Ipak, čak i u slučajevima kada ne postoji potreba za angažovanjem advokata na samom početku, KVES smatra da treba da postoji odredba koja bi sudiji omogućila da, u izuzetnim slučajevima, naloži angažovanje pravnog zastupnika ako se u predmetu javljaju određeni problemi ili ako postoji značajan rizik da će prava odbrane biti povređena. U tom slučaju, efikasan sistem pravne pomoći treba da podrži zastupanje od strane advokata.

27. U stavu 1 aneksa Rezolucije (78) 81<sup>1</sup> kaže se da „niko ne bi trebao da bude sprečen ekonomskim razlozima da ostvaruje ili brani svoja prava (...)“.

---

<sup>1</sup> Rezolucija (78) 8 o pravnoj pomoći i savetu.

28. Neophodno je ipak zaštititi se od situacije u kojoj bi novčana nadoknada advokatima bila uređena na način koji bi podsticao nepotrebne proceduralne korake. Takođe je potrebno uvesti odredbu koja bi, u skladu sa Preporukom br. (84) 5<sup>2</sup> (princip 2-1 u dodatku), sancionisala zloupotrebu sudske procedure.

29. Pravna pomoć nije jedini način za olakšavanje pristupa pravdi. Druge metode koje mogu biti korišćene u ovu svrhu uključuju na primer osiguranje troškova postupka, plaćanje sudskih troškova određene strane u postupku i/ili iznosa koji treba da bude isplaćen drugoj strani u slučaju da se u predmetu ne uspe.

30. KVES ne namerava da u ovom Mišljenju detaljnije razmatra niz drugih sistema za pristup pravosuđu, uključujući sistem uslovnog plaćanja honorara ili sistem fiksnih troškova.

## B. KVALITET PRAVOSUDNOG SISTEMA I NJEGOVA PROCENA; KVANTITATIVNI STATISTIČKI PODACI; POSTUPAK MONITORINGA

31. Pružanje pravne zaštite ne uključuje samo rad sudija i drugih pravnih profesionalaca; ono podrazumeva i niz aktivnosti koje u okviru pravosudnih institucija sprovode vladini predstavnici i fizička lica; njeno funkcionisanje se oslanja na pravosudnu infrastrukturu (zgrade, opremu, pomoćno osoblje, itd.) Stoga, kvalitet pravosudnog sistema zavisi kako od kvaliteta infrastrukture, koji može biti meren kriterijumima sličnim onima koji se primjenjuju na druge javne službe, tako i od sposobnosti pravnih profesionalaca (sudija, ali i advokata, tužilaca i sudskih službenika); čak je i danas moguće proceniti rad tih profesionalaca u odnosu na referentne tačke u pravu i sudskoj ili profesionalnoj praksi i deontologiji.

32. Međutim, imajući u vidu da su zbog rastućih zahteva za pravnom zaštitom u većini zemalja suočeni sa ograničenjima budžeta za svoje pravosudne sisteme, teorija i praksa uvode mogućnost procene kvaliteta pravosudnih aktivnosti, sa osvrtom i na socijalnu i ekonomsku efikasnost, putem kriterijuma koji su ponekad slični onim primenjenim na druge javne službe.

33. KVES primjećuje da se jedan broj problema javlja pri primjeni na pravosuđe kriterijuma koji ne uzimaju u obzir njegove specifičnosti. Iako se slična argumentacija može primeniti i na aktivnosti drugih pravnih profesionalaca, KVES je razmotrio efekat takvog pristupa na pravosudnu aktivnost.

34. KVES naglašava, pre svega, da procenu „kvaliteta“ pravosudnog sistema, tj. učinka celokupnog sudskog sistema ili svakog pojedinačnog suda ili lokalne grupe sudova, ne treba poistovjećivati sa procenom profesionalne sposobnosti svakog pojedinačnog sudije. Profesionalna procena sudija, naročito kada se obavlja u svrhu donošenja odluka koje utiču na njihov status ili karijeru, predstavlja zadatak koji ima druge ciljeve i treba je izvršiti na osnovu objektivnih kriterijuma uz sve garantije sudijske nezavisnosti (vidi Mišljenje KVES br. 1 (2001), naročito stav 45).

35. Praksa nekih zemalja pokazuje preklapanje, koje KVES smatra neprikladnim, između procene kvaliteta pravosuđa i profesionalne procene koja se tiče određenog sudije. Ovo preklapanje se ogleda u načinu prikupljanja statističkih podataka. U nekim zemljama statistika

---

<sup>2</sup> Preporuka br. R (84) 5 Komiteta ministara državama članicama o principima građanskog postupka čiji je cilj da unaprede funkcionisanje pravosuđa.

se vodi za svakog pojedinačnog sudiju, u drugim postoje statistički podaci za svaki sud. U svim sistemima se obično vodi evidencija o broju obrađenih predmeta, ali se onom prvom sisemu podaci vezuju za pojedince. Sistemi u kojima se rad sudija statistički procenjuje obično sadrže i podatke o procentu uspešnih žalbi.

36. U nekim zemljama se procenat odluka preinačenih u žalbenom postupku smatra indikatorom. Objektivna procena kvaliteta sudijskih odluka može biti jedan od relevantnih elemenata za profesionalnu procenu pojedinog sudije, (ali čak i ovom kontekstu treba uzeti u obzir princip interne nezavisnosti sudije i činjenicu da preinačenje odluka mora biti prihvaćeno kao normalan ishod apelacionog postupka, bez bilo kakve krivice prvostepenog sudije). Međutim, korišćenje stepena preinačenja kao jedinog ili čak nužno važnog pokazatelja u proceni kvaliteta sudijske aktivnosti je po mišljenju KVES neprikladno. U nizu aspekata koji mogu biti razmatrani u vezi ovog problema, KVES naglašava da je karakteristika sistema zasnovanog na „procedurama“ to da kvalitet ishoda određenog slučaja umnogome zavisi od kvaliteta prethodnih proceduralnih koraka (koje iniciraju policija, tužilaštvo, privatni advokati ili stranke), tako da procena sudijskog učinka nije moguća bez procene svakog pojedinačnog procesnog konteksta.

37. Ista argumentacija važi i za duge sisteme u kojima je delimična procena, putem sistema drugačijih od onog koji uzima u obzir stopu preinačenja, moguća u pogledu pojedinačne sudijske odluke.

38. U nekim zemljama, procena kvaliteta pravosuđa obavlja se putem niza pokazatelja kojima se meri učinak suda: koliko traje rešavanje slučaja, koliki je obim zaostalih predmeta, kolika je podrška pomoćnog osoblja, kvanititet i kvalitet infrastrukture (sa posebnim osvrtom na objekte i informacionu tehnologiju), itd.

39. Ovaj pristup je u principu prihvatljiv, jer ima tendenciju da procenjuje „učinak“ pravosuđa u širem smislu. Međutim, bolji pristup, po mišljenju KVES, bila bi procena pravosuđa u jednom još širem kontekstu, tj. u interakciji pravosuđa sa drugim promjenjivim veličinama (sudije i advokati, pravosuđe i policija, sudska praksa i zakonska regulativa, itd), jer većina nedostataka pravosudnog sistema potiče od nedostaka koordinacije između više aktera. KVES smatra da je, takođe, od presudnog značaja naglasiti interakciju između kvaliteta pravosuđa i prisustva odgovarajuće infrastrukture i pomoćnog kadra.

40. Bez obzira što savremena tehnologija omogućava prikupljanje veoma sofisticiranih podataka, ostaje problem u pogledu toga koje veličine treba meriti i na koji način i ko treba da interpretira rezultate.

41. Što se tiče podataka koje treba prikupiti, u ovom trenutku ne postoje opšteprihvaćeni kriterijumi. Razlog za to je činjenica da se vršenje sudijske funkcije znatno razlikuje od čisto administrativnih zadataka koje obično obavljaju ostale javne službe, u kojima je razvijen sistem merenja putem indikatora i u kojima on može biti efikasan. Na primer, činjenica da u prosjeku jednom sudu treba duže nego drugom da reši slučaj ili da ima veći broj zaostalih predmeta može, ali ne mora značiti da je taj sud manje efikasan.

42. Bez obzira kako će se stvari razvijati u ovoj oblasti, KVES smatra da „kvalitet“ pravosuđa ne treba shvatiti kao sinonim za prostu „produktivnost“ pravosudnog sistema; kvalitativni pristup bi umjesto toga trebao da se fokusira na sposobnost sistema da zadovolji zahtev za

pravnom zaštitom u skladu sa opštim ciljevima pravnog sistema, čiji je samo jedan element brzina postupka.

43. KVES poručuje da bi, s obzirom da je trenutno nemoguće osloniti se na opšteprihvaćene kriterijume, indikatori kvaliteta makar trebal da budu utvrđeni širokim konsenzusom među pravnim profesionalcima, pri čemu se savetuje da nezavisno telo zaduženo za samoupravu u pravosuđu igra ključnu ulogu u selekciji i prikupljanju podataka o „kvalitetu“, u definisanju procedure za prikupljanje podataka, u evaluaciji rezultata, u njihovom prezentiranju kao povratne reakcije pojedinim akterima po principu poverljivosti, kao i opštoj javnosti; ovakvo učešće može pomiriti potrebu za obavljanjem evaluacije kvaliteta sa potrebom da indikatori i evaluatori poštuju sudijsku nezavisnost.

44. Statističke podatke obično prikupljaju sudovi i šalju ih centralnom telu koje može biti vrhovni sud, visoki savjet pravosuđa, ministarstvo pravde ili nacionalna sudska uprava. U svakodnevnom prikupljanju podataka, sudski registri mogu igrati važnu ulogu. U nekim slučajevima privatne agencije su učestvovala u određivanju indikatora kvaliteta i definisanju sistema kontrole kvaliteta.

45. Objavljivanje statističkih podataka o predmetima koji čekaju na reešavanje i rešenim predmetima za svaki pojedinačni sud, koje se praktikuje u nekim državama, predstavlja još jedan korak u pravcu transparentnosti kada je reč o obimu posla.

46. Centralizovano telo koje prikuplja podatke u retkim slučajevima vrši stalni proces monitoringa. Ovaj monitoring, međutim, nema uvek direktan i trenutni uticaj na organizaciju sudova i alokaciju ljudskih i materijalnih resursa.

47. KVES veruje da je u interesu pravosuđa da prikupljanje podataka i monitoring budu vršeni redovno i da putem odgovarajuće procedure bude omogućeno brzo prilagođavanje organizacione strukture sudova promenama u broju nerešenih predmeta.<sup>3</sup> U cilju usaglašavanja ostvarenja ove potrebe sa garantijama nezavisnosti pravosuđa (odnosno sa principom nesmenjivosti sudije i zabranom oduzimanja predmeta sudiji), KVES smatra poželjnim da telo nadležno za prikupljanje podataka i monitoring bude nezavisan organ pomenut u paragrafima 37 i 45 Mišljenja br. 1 (2001); ako je neko drugo telo nadležno za prikupljanje podataka i monitoring, države bi trebalo da obezbede da te aktivnosti ostanu u javnoj sferi kako bi očuvali određene strateške interese povezane sa obradom podataka koji se tiču pravosuđa; to nezavisno telo, međutim, trebalo bi da bude ovlašćeno da preduzme potrebne mere u cilju prilagođavanja sudske organizacije promenama u broju nerešenih predmeta.

48. Saradnja među svim akterima u pogledu tumačenja i objavljivanja podataka bi trebalo da teče glatko.

### C. BROJ NEREŠENIH PREDMETA I UPRAVLJANJE PREDMETIMA

49. Ovaj odeljak se bavi merama koje mogu smanjiti obim posla u sudovima, kao i merama koje pomažu u rešavanju predmeta koji pristižu u sud. KVES razmatra ove dve teme zajedno<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Vidi odeljak C, slovo b.

<sup>4</sup> Pitanje broja nerešenih predmeta i upravljanje predmetima su razmatrani u okviru Prve evropske konferencije sudija (vidi stav 8 iznad).

4 jer su obe značajne za izvršenje obaveze suda da obezbedi pravično suđenje u razumnom roku, a postoji i određeno preklapanje.

## I. OPŠTA RAZMATRANJA

50. Mere za smanjenje obima posla u sudovima sadrže mere koje imaju isključivo taj cilj, kao i mere koje imaju nezavisnu vrednost. Preporuka br. R (86) 12 utvrđuje mere koje se u različitom stepenu primenjuju na krivične i građanske sudove.<sup>5</sup> Preporuke br. R (87)18<sup>6</sup> i br. R (95)12<sup>7</sup> bave se posebno krivičnim predmetima. Na primer, mere poput eliminisanja zadataka koji su izvan sudijske funkcije ili mere koje se tiču obezbeđivanja izbalansiranog obima posla imaju za direktan cilj obezbeđivanje odgovarajućeg obima posla. Sporazumno poravnanje (bilo da je postignuto od strane stranaka u sporu ili putem medijacije<sup>8</sup>) ima poseban kvalitet, koji se ogleda u afirmaciji vrednost slobode izbora i sporazuma, nasuprot sudski nametnutom rešenju. Dekriminalizacija manjih prestupa može biti način da se smanji obim posla, ili to može biti odraz zaključka da je bolje da određene kategorije prestupnika (npr. mladi) budu procesuirani izvan formalnog krivično-pravnog sistema. Jasno izražavanje motiva može pomoći u utvrđivanju vrednosti određenih predloga.

51. KVES polazi od različitih tema u okviru kojih se krivični i građanski aspekti mogu zajedno razmotriti i uporediti.

### (a) Sudska administracija

52. KVES je identifikovao dva osnovna modela upravljanja sudovima.<sup>9</sup> U prvom slučaju, sudije uzimaju malo ili nimalo direktnog učešća u upravljanju sudovima. Oni mogu posvetiti više vremena suđenju, umesto da izdvajaju vreme za zadatke izvan sudijske funkcije za koje možda nemaju afinitet ili nisu adekvatno obučeni. Iako sudovi ne bi mogli normalno funkcionisati ako sudije ne bi bile makar konsultovane o administrativnim pitanjima, odluke o upravljanju budžetom, zapošljavanju osoblja i sudskim zgradama i objektima su u rukama administrativaca. S obzirom na činjenicu da, bez obzira koji sistem bio na snazi, novac za

---

<sup>5</sup> Preporuka br. R (86) 12 Komiteta ministara državama članicama o merama za sprečavanje i smanjenje prekomernog obima posla u sudovima. Ona pokriva sledeće teme: (a) postupak izmirenja (ili, da upotrebimo savremeniji termin „medijacije“), uključujući i obavezu advokata da promovišu izmirenje; (b) druge vansudske postupke za rešavanje spora, uključujući arbitražu (i, iako se izričito ne spominje, ombudsmana); (c) uloga sudije u promovisanju sporazumnog rešavanja spora; (d) oslobađanje sudija od zadataka koji ne pripadaju sudijskoj funkciji; (e) suđenje jednog sudije u prvom stepenu (za razliku od suđenja u veću); (f) revizija nadležnosti sudova, u cilju ravnopravne raspodele obima posla; (g) procena uticaja osiguranja (troškova) postupka, kako bi se utvrdilo da li ono ohrabruje podnošenje neosnovanih tužbenih zahteva.

Preporuka br. (94) 12 Komiteta ministara državama članicama je podsetila države na njihovu dužnost da obezbede adekvatne uslove rada za sudije uključujući „preduzimanje odgovarajućih mera za dodeljivanje zadataka koji su izvan sudijske funkcije drugim licima“ u skladu sa prethodnom Preporukom.

<sup>6</sup> Preporuka br. R (87) 18 Komiteta ministara državama članicama o pojednostavljenju krivičnog pravosuđa.

<sup>7</sup> Preporuka br. R (95) 12 Komiteta ministara državama članicama o upravljanju krivičnim pravosuđem sadrži niz preporuka o načinu reagovanja na povećanje broja ili kompleksnosti predmeta, neželjena odlaganja, budžetska ograničenja i veća očekivanja javnosti i zaposlenih, u poglavljima (I) Postavljanje ciljeva, (II) Upravljanje obimom posla, (III) Upravljanje infrastrukturom, (IV) Upravljanje ljudskim resursima i (V) Upravljanje poslovima informisanja i komunikacije

<sup>8</sup> Vidi odeljak D ovog Mišljenja.

<sup>9</sup> Uporedi sa Mišljenjem KVES br. 2 (2001) o finansiranju i upravljanju sudovima, stavovi 12-13.

njegovo funkcionisanje mora doći od centralne vlade, ovaj sistem pomaže da sudije budu izvan političkog pritiska koji sledi iz obaveze ispunjavanja ciljeva u smislu produktivnosti.

53. Nedostatak se sastoji u tome da upravo sudije moraju ispunjavati primarne ciljeve sudskog sistema, efikasno i pravično rešavanje predmeta, ali u ovom modelu imaju malo kontrole nad okruženjem u kome pokušavaju da ispune ovaj cilj.

54. U drugom osnovnom tipu sistema, sudija višeg ranga u nekom sudu takođe suštinski upravlja tim sudom. On ili ona moraju imati makar ograničenu diskreciju u trošenju budžeta, zapošljavanju i otpuštanju osoblja i u pitanjima vezanim za zgradu suda i njen sadržaj. Prednosti i nedostaci su obrnuti u odnosu na prvi primer: sudije su odvracene od svoje primarne uloge i primorane da obavljaju poslove za koje ih njihovo obrazovanje možda nije pripremio. Veća je verovatnoća da će doći u situaciju da prekrše svoja javna ovlašćenja. Sa druge strane, oni imaju stvarnu kontrolu nad načinom pružanja pravne zaštite u njihovim sudovima i imaju više uticaja na političku alokacije resursa.

55. Mnoge zemlje imaju sisteme koji su negde između ove dve krajnosti. Ono za šta se može reći da je od sve veće važnosti je da sudije teba da budu konsultovane i da imaju mogućnost da učestvuju u donošenju osnovnih odluka o obliku modernog pravosuđa i prioritetima koji se toga tiču. KVES naglašava ovu potrebu.

(b) Česte promene u obimu posla

56. Obim posla pojedinih sudova povećava se ili smanjuje s vremena na vreme. To izazivaju demografske promene i, te promene u sferi kriminala, promene u krivičnim obrascima. Ove promene mogu da budu privremene. Na primer, sud koji se nalazi u blizini granice može zabeležiti dramatičan porast broja predmeta koji se tiču nelegalne imigracije ili sud u blizini aerodroma porast broja predmeta koji se tiču krijmčarenja droge.

57. U nekim jurisdikcijama, sudije i/ili predmeti mogu biti relativno lako premeštani iz jednog suda u drugi, makar privremeno. KVES smatra da je takva fleksibilnost uopšteno govoreći poželjna, pod uslovom da se poštuje nezavisnost pojedinih sudija i da se, u slučaju premeštaja sudije, dobije saglasnost tog sudije. On naravno naglašava da to mora biti činjeno uz poklanjanje potrebne pažnje praktičnim problemima koji se tiču pristupa pravosuđu. Strane u postupku i javnost uopšte imaju pravo da očekuju da predmeti po pravilu budu rešavani u na relativno malo udaljenom i pristupačnom mestu.

58. U drugim jurisdikcijama, od samog početka je utvrđen sudija kome se predmet dodeljuje, premeštaj sudije zahtijeva njegovu saglasnost, a za premeštanje predmeta ukoliko je moguće, potrebna je saglasnost stranaka. U svakom sudu su ipak mogući mehanizmi po kojima bi, na primer, izabrani komitet sudija mogao da odluči da dodeli predmete nekog preopterećenog sudije drugom sudiji u okviru istog suda.

59. Ako postoje trajne promene u obimu posla, biće potrebne odgovarajuće promene u veličini suda, naročito u ovoj drugoj kategoriji jurisdikcija. Čisto ekonomska razmatranja (upućivanje na zatvaranje lokalnih sudova) mogu se na ovom mestu sukobiti sa pravom stranaka i javnosti na relativno malo udaljeno i pristupačno pravosuđe. KVES podstiče zemlje da izuče i razviju



odgovarajuće kriterijume koji će uzeti u obzir i izbalansirati ovu argumentaciju, na način koji će obezbediti da u toku prilagođavanja na promenu obima posla, promene u sudskim metodama ne budu osmišljene tako da nanose štetu nezavisnosti sudija.

60. Ipak, KVES upućuje na svoje Mišljenje br. 2 (2001), naročito stavove 4 i 5, koji se tiču adekvatnih resursa. Mogućnost razmeštanja sudija ili predmeta iz jednog suda u drugi ne bi trebalo da bude podsticaj za prihvatanje strukturalnog nedostatka resursa. Takva fleksibilnost ne može zameniti dovoljan broj sudija, koji je neophodan da se odradi obim posla koji je prihvatljiv pod normalnim okolnostima.

#### (c) Angažovanje jednog sudije

61. Kada je reč o krivičnim predmetima, u Preporuci br. R (87) 18, stav D.2, navodi se da jedan sudija bi trebalo da bude angažovan „bez obzira na ozbiljnost krivičnog dela“. Međutim, u ozbiljnim predmetima koji se tiču slobode pojedinca, kolegijalnost u pronalaženju činjenica od strane veća od tri ili više sudija, bilo sudija porotnika ili profesionalaca, predstavlja važan garant da odluke neće biti donešene pod uticajem predrasuda ili specifičnih stavova jednog lica. U praksi, lak[e predmete obično rešava jedan sudija, a ozbiljnije veće, iako granica podele znatno varira od zemlje do zemlje.

62. U građanskim predmetima, uobičajena praksa u zemljama precedentnog prava je da prvostepene sudije (s obzirom je reč o iskusnim stučnjacima koji su imenovani relativno kasno u njihovoj profesionalnoj karijeri) sude pojedinačno. U drugim jurisdikcijama u kojima postoje karijerne sudije (i u zemljama poput Francuske, u kojoj se tribunaux de commerce sastoji od laika), u prvostepenom postupku se koriste veća, iako izgleda da postoji tendencija u pravcu angažovanja jednog sudije.

63. Upotreba veća može da nadomesti nedostatak iskustva pojedinačnih članova. Ona pomaže da se obezbedi konzistentnost kvaliteta i prenese iskustvo na mlađe sudije. Moglo bi biti teško da se napustio ovaj sistem ako bi, u slučaju da do toga dođe, time mladi sudija ili nestručna osoba postali jedini članovi prvostepenog tribunala.

64. KVES smatra da zemlje treba da podstaknu obuku i profesionalno usavršavanje u cilju lakšeg angažovanja jednog sudije u prvostepenom postupku, kad god je to moguće postići u skladu sa iskustvom i sposobnostima raspoloživih sudija i prirodom postupka o kome je reč.

#### (d) Pomoć sudijama

65. KVES u svom Mišljenju br. 2 (2001) napominje da u mnogim zemljama sudije imaju nedovoljne resurse na raspolaganju. Međutim, KVES ukazuje na potrebu smanjenja neprikladnih zadataka koje sudije obavljaju, na način što će sudijama biti dodijeljeni pomoćnici, sa značajnim kvalifikacijama u oblasti prava („službenici“ ili „referendari“), kojima sudija može delegirati, pod sopstvenim nadzorom i odgovornošću, obavljanje određenih aktivnosti, poput istraživanja zakonodavstva i sudske prase, pisanje jednostavnih ili standardizovanih dokumenata i kontakt sa advokatima i/ili javnošću.

#### (e) Aktivnosti izvan sudijske funkcije

66. KVES podržava stav da aktivnosti izvan sudijske funkcije navedene u Dodatku Preporuke br. R (86) 12 ne bi trebalo pod uobičajenim okolnostima dodeljivati sudijama. Međutim, postoje i druge aktivnosti koje mogu poremetiti sudiju i umanjiti njegovu produktivnost u

vršenju sudijskih dužnosti, uključujući i aktivnosti koje se tiču sudske administracije, u slučaju kada nije obezbeđena adekvatna pomoć ili finansiranje (vidi tačku (a) iznad) i obavljanje dužnosti privatnog arbitra, koja u mnogim zemljama i nije dozvoljena.

67. Kritika se svodi na vreme koje sudija provede u radu u komisijama ili sličnim tijelima. Postoji mišljenje da „sudija treba da sudi“, dok druge aktivnosti predstavljaju gubljenje dragocenog resursa.

68. KVES ne smatra da bi ovu tvrdnju trebalo previše doslovno shvatiti. Ako komisija ispituje aspekt koji je relevantan za sudijski rad i ako sudija može doprineti radu tog tela, vreme provedeno u takvom poslu se ne može smatrati izgubljenim. Štaviše, sudija će postati bolji tako što će proširiti vidike radeći sa profesionalcima iz drugih oblasti i baveći se temama koje su povezane sa njegovim poslom, ali spadaju izvan njegovog redovnog delokruga.

69. Sa druge strane, postoje rizici da sudije budu uključene u istrage koje su motivisane političkim razlozima, uključujući i davanje sudova o pitanjima koja su izvan oblasti prava i izvan njihovog direktnog iskustva. Sudije treba pažljivo da razmotre da li je razumno da svoje veštine i reputaciju upotrebe u istragama takve prirode.<sup>10</sup>

#### (f) Pravno zastupanje i finansiranje troškova pravne zaštite

70. U krivičnim stvarima, pravilno je stanovište da pravna pomoć i besplatno pravno zastupanje treba da budu dostupni bez procene osnovanosti tvrdnji optuženog. Problem, čini se, leži u velikim razlikama u prirodi i ozbiljnosti predmeta za koje su takva pomoć i zastupanje omogućeni u različitim zemljama. Međutim, u građanskim predmetima postoji zabrinutost da metode finansiranja parničnog postupka mogu ohrabriti neosnovano ili preterano parničenje, a ovo nije ograničeno samo na osiguranje troškova postupka.<sup>11</sup> U svakom pravnom sistemu, postoji tendencija da posla bude više u oblastima u kojima postoji novčana nadoknada. Potrebno je uvesti odgovarajuće sisteme kontrole u smislu prethodne procene dopustivosti zahteva i izuzimanja iz prava na zahtev za pravnu pomoć predmeta čija osnovanost i/ili traženi iznos ne opravdavaju očekivane troškove.<sup>12</sup>

## II. KRIVIČNI SUDOVI

71. KVES dalje razmatra pitanja od konkretne važnosti za krivični postupak: Na početku je važno zapamtiti dve očigledne, ali osnovne razlike između krivičnog i građanskog postupka:

(i) Građanski postupak gotovo uvek uključuje dve strane. Javnost ima opšti interes za adekvatno rešavanje građanske parnice, ali ne postoji interesovanje za ishod konkretnog

---

<sup>10</sup> KVES upućuje na svoje Mišljenje br. 3 (2002), u kome je razmotrio pitanje sudijske etike.

<sup>11</sup> U vezi sa ovim poslednjim, vidi stav 26 iznad.

<sup>12</sup> Sličan problem se javlja u pogledu sporazuma (trenutno dozvoljenih u Velikoj Britaniji) o uslovnom honoraru – odnosno sporazuma po kome podnosilac tužbenog zahteva isplaćuje advokatski honorar jedino ukoliko zahtev bude prihvaćen, koji se tada naplaćuje od tuženog koji je izgubio spor uz dodatak do 100% koji se isplaćuje advokatu podnosioca tužbenog zahteva koji je uspeo u sporu. Ovakvi sporazumi mogu biti korišćeni od strane siromašnih podnosilaca tužbenog zahteva, kako bi zabrinuli tužene i naterali ih na poravnanje, jer (i) podnosilac tužbenog zahteva i njegovi advokati nemaju interesa da se ugovori razuman honorar – već upravo suprotno; i (ii) osim ako podnosilac tužbenog zahteva ne obezbedi osiguranje troškova postupka, mala je verovatnoća da će tuženi ukoliko uspe u sporu moći da naplati bilo kakve troškove od podnosioca tužbenog zahteva koji je izgubio spor. Sudovi u Engleskoj i Velsu su nedavno uveli čvršću kontrolu radi ograničavanja iznosa honorara koji može biti dogovoren u takvim sporazumima i propisivanja uslova pod kojima se ovi sporazumi mogu zaključiti.

slučaja. U krivičnim postupcima, javnost ima realan interes za adekvatno rešavanje svakog pojedinačnog slučaja.

(ii) Proceduralna odlaganja i nepravilnosti u parničnom postupku mogu biti sankcionisana naredbom za plaćanje troškova ili, što predstavlja krajnju mjeru, odbacivanjem tužbe. U krivičnom postupku, podnosilac optužnog akta može biti kažnjen novčano<sup>13</sup> ili u ekstremnom slučaju odbacivanjem optužnog akta. Mnogo je teže kazniti optuženog za odlaganje ili nepravilnosti, iako u nekim zemljama advokatu odbrane može biti naloženo da plati nepotrebno prouzrokovane troškove. Sam optuženi često ne raspolaže dovoljnim sredstvima za ispunjavanje sudskih naredbi. A poslednja kazna u vidu odbacivanja njegovog odbacivanja optužnog akta podignutog protiv njega nije moguća. Sud ne može zaključiti da se on odrekao prava na suđenje time što nije ispunio određeni procesni zahtev.

72. Imajući u vidu navedeno, KVES je razmotrio određene konkretne probleme.

(a) Diskreciono pravo pokretanja krivičnog postupka

73. Preporuka br. R (87) 18 podržava princip diskrecionog prava pokretanja krivičnog postupka „u svim slučajevima kada istorijski razvoj i ustav države članice to dozvoljava“, i navodi da „u suprotnom, treba uvesti mere koje imaju istu svrhu“. U ovim drugim zemljama, dužnosti nezavisnog javnog tužilaštva (ministère public) mogu uključivati obavezu da predmeti budu dostavljeni sudu i da jedino sudija može imati ovlašćenje da obustavi gonjenje.

74. U ovoj preporuci se kaže da svaka odluka da se ne pokrene krivični postupak treba da bude „utemeljena na pravu“ (stav I.2), „zasnovana na nekom opštem principu, kao što je javni interes“ (stav II.4) i donešena jedino „ako tužilaštvo ima adekvatne dokaze o krivici“ (stav I.2). KVES ovaj treći uslov tumači upravo doslovno, pitanje diskrecionog pokretanja optužnice ima smisla postaviti samo ukoliko tužilaštvo ima adekvatne dokaze o krivici. Međutim, u slučaju kada adekvatni dokazi (još) nisu pribavljeni, KVES smatra da istražnom organu treba ostaviti mogućnost da odluči da ozbiljnost slučaja i druge okolnosti koje se tiču krivičnog dela, potencijalnog izvršioca i oštećenog ne opravdavaju dalje napore u pravcu prikupljanja dodatnih dokaza.

75. U ovoj Preporuci se dalje kaže da odluka da se ne pokrene, ili da se prekine, krivični postupak može biti praćena upozorenjem ili opomenom ili donešena pod određenim uslovima (za šta je u ovom poslednjem slučaju potrebna saglasnost optuženog); da ona ne treba da bude smatrana osuđujućom presudom niti da bude uneta u izveštaj iz krivične evidencije optuženog, osim ako je on priznao izvršenje dela; i da to ne treba da utiče na pravo oštećenog da traži naknadu štete. U praksi, u većini zemalja (ali ipak sa značajanim brojem izuzetaka) postoji određeni stepen diskrecije. Treba razlikovati sisteme u kojima predmet može biti obustavljen jedino uz uslove poput naknade štete oštećenima i onih u kojima postoji diskreciono pravo na obustavu postupka kada se smatra da nije u javnom interesu da se postupak nastavi.

76. U Evropi se trenutno javljaju tri osnovna tipa.

---

<sup>13</sup> Potrebno je razmotriti da li je ovo u skladu sa javnom prirodom tužilaštva u mnogim zemljama.

(i) Tužilaštvo nema ovlašćenja ni da obustavi postupak, niti da izvršiocu nametne uslove/sankcije ukoliko dokazi opravdavaju podizanje optužnice. Ono prosto vrši funkciju pripremanja slučaja za sud.

(ii) Tužilaštvo ima ovlašćenje da odluči da li će podići optužni akt ili neće (tj. da potpuno odustane od gonjenja) čak i ako postoje dovoljni dokazi za podizanje optužnice.

(iii) Tužilaštvo ima kako ovlašćenja da odluči da li će podići optužnicu, tako i mogućnost da odustane od gonjenja uz nametanje izvršiocu određenih uslova ili novčane kazne kao alternative tome da slučaj bude predat sudu. U okviru ove široke kategorije, postoje značajne razlike u pogledu ovlašćenja tužilaštva. U nekim zemljama moguće je nametnuti čitav niz uslova uključujući savetovanje i društveno-koristan rad. U drugim, jedini mogući uslov je plaćanje određenog novčanog iznosa.

77. U cilju primjene Preporuke br. R (87) 18, KVES savjetuje dalja istraživanja u pojedinim državama koje trenutno nemaju nijedan od sistema u kojima postoji diskreciono pravo u vezi podizanja optužnice ili njima ekvivalentnih sistema. KVES smatra da svaka država treba da razmotri ulogu koju bi sudovi mogli da imaju u verifikovanju procedure, naročito u slučajevima kada oštećeni osporavaju odluku tužilaštva da odustane od gonjenja.

#### (b) Skraćeni postupak

78. Čini se da sve države članice primenjuju neki vid skraćenog postupka, npr. za administrativne prestepe ili manje ozbiljna krivična dela, iako priroda i obim takvih postupaka znatno variraju. Efekat članova 5 i 6. EKLJP mora biti uzet u obzir prilikom uvođenja i propisivanja ovakvih postupaka, pri čemu uvek mora da bude ostavljena mogućnost za podnošenje žalbe sudiji.

#### (c) Priznavanje krivice i nagodba

79. Preporuka br. R (87) 18 zagovara ovaj princip. U njoj se razmatra rano priznavanje krivice učinjeno u sudu u ranoj fazi postupka, što predstavlja model precedentnog prava. Međutim, malo zemalja ima formalan sistem ove prirode. Ovaj sistem – i naročito ono što ide uz njega, nagodba i smanjenje kazne u zamenu za priznanje krivice – stvari su kojima se zemlje koje ne pripadaju anglosaksonskom pravnom nasleđu snažno protive. Međutim, u jednom broju zemalja postoji sistem skraćenog postupka u slučaju priznanja krivice. Ovo funkcioniše na sličan način kao i formalno izjašnjavanje o krivici u meri u kojoj dopušta izvođenje manjeg broja dokaza i brže rešavanje predmeta.

80. KVES prepoznaje u svakom formalnom sistemu za priznanje krivice sledeće prednosti (koje uviđaju sistemi precedentnog prava) i moguće opasnosti:

##### (i) Priznanje krivice

81. Ako optuženi može biti pozvan ili ako mu može biti data mogućnost da u ranoj fazi postupka pred sudijom formalno izjavi da priznaje svoju krivicu, biće uštedeno mnogo vremena i novca. Ako se ovo odvija u formalnom okruženju, moguće je ugraditi mehanizme zaštite optuženog. Postoji mogućnost da priznanje dato policiji bude dobijeno na neprikladan način. Priznanje krivice na sudu je potvrda da to nije bio slučaj. Advokati međutim moraju imati profesionalnu obavezu da potvrde u konsultaciji sa optuženim da optuženi zaista priznaje neophodne pravne elemente tog dela.

## (ii) Nagodba

82. Ovo obuhvata dve različite stvari: nagodbu oko optužnice i nagodbu oko osuđujuće presude.

83. Nagodba oko optužnice podrazumeva dogovor sa tužilaštvom, bilo formalan ili neformalan, da će tužilaštvo odustati od jedne ili dve tačke optužnice ukoliko optuženi prizna ostale (npr. koje se tiču manje ozbiljnog krivičnog dela). U ovakvom postupku sudija obično uopšte ne učestvuje, iako može postojati i odredba kojom se zahteva odobrenje od strane sudije. Argument u prilog ovome je da, ako je optuženi spreman da prizna devet od deset provalnih krađa, ne može biti u interesu efikasnog pravosuđa da se održi kompletno suđenje za deset tučku optužnice samo zato što postoji dovoljno dokaza da mu za to bude suđeno.

84. Nagodba oko osuđujuće presude je takođe moguća u jednom broju zemalja. Međutim u precedentnom pravu se smatra veoma opasnim da se dozvoli da sudija bude uključen u ovaj postupak. Opasnost se sastoji u tome da optuženi može podleći pritisku da prizna krivicu za delo koje nije učinio u nastojanju da od sudije koji mu izriče presudu dobije blažu kaznu.

## (iii) Ublažavanje kazne

85. Ovo je jedan drugačiji koncept, koji ne zavisi od bilo kakve nagodbe sa bilo kim, bilo da je reč o tužilaštvu ili sudiji. Ovaj koncept (koji je prihvaćen u nekim zemljama) sastoji se u tome da optuženi koji prizna krivicu obično dobije blažu kaznu od one koju bi dobio da to nije učinio – i što ranije prizna krivicu blaža će biti kazna.<sup>14</sup>

86. Ima onih koji odbacuju ovu ideju. Oni tvrde da ono što je optuženi učinio je učinjeno i da svako krivično delo, kada se dokaže, zaslužuje određenu kaznu, bez obzira da li je usledilo priznanje ili ne. Argument da priznanje krivice ukazuje na kajanje je, u većini slučajeva, iluzoran. U nekim slučajevima, principijelan odgovor društva je moguć u onim sistemima u kojima se suđenja većim delom obavljaju usmeno. Ako je glavni svedok pripadnik osetljive društvene kategorije (naročito ako je reč o deci i žrtvama seksualnog nasilja) usmeni postupak može predstavljati dodatnu traumu. U takvim slučajevima, svojim izjašnjavanjem o krivici kojim se izbegava potreba za glavnim pretresom, optuženi je smanjio ili izbegao štetu koju bi u suprotnom slučaju izazvao.

87. Izvan ovog malog broja slučajeva, takav odgovor nije primenljiv. Ako je osoba optužena za niz provalnih krađa na osnovu otisaka prstiju i naučnih dokaza, jedini svedoci koje je poštedio iznošenja dokaza su profesionalci koji su navikli na iznošenje dokaza. Razlog za podsticanje na priznanje krivice putem ublažavanja kazne je praktična prednost koju priznanje donosi (i) garantovanjem osuđujuće presude za optužene koji su svesni svoje krivice, ali u suprotnom ne bi imali razloga da ne insistiraju da se suđenje održi u nadi da dokazi ili svedoci optužbe neće ubediti porotu ili sudiju, i (ii) skraćivanjem postupka (i izbegavanjajući odlaganja drugih suđenja) čak i u slučajevima kada bi osuđujuća presuda svakako usledila bez sprovođenja konkretnog postupka. Ovo su realne praktične koristi za društvo u cjelini.

---

<sup>14</sup> Obično do jedne trećine dužine trajanja kazne koja bi u protivnom bila izrečena

88. Ipak, jasno je da ako se dozvoli ublažavanje kazni, određeni zaštitni mehanizmi moraju biti uvedeni. Advokati i sudije moraju voditi računa da iskazi o krivici budu datidobrovoljno i da predstavljaju autentična priznanja krivice. Sudije ne bi trebale da pominju mogućnost ublažavanja kazne, niti da učestvuju u bilo kakvom razgovoru sa advokatima ili optuženim na tu temu. Sudije treba da imaju ovlašćenje da ne odobre bilo kakvo izjašnjanje, za koje postoje indicije da neće biti istinito ili u javnom interesu.

89. KVES sumnja da bi bilo realno preporučiti momentalnu implementaciju sistema ublažavanja kazne u zamjenu za priznanje krivice u svim zemljama članicama. Ipak, KVES preporučuje svim zemljama da razmotre da li bi takav sistem doneo određene koristi njihovom krivičnom pravosuđu.

### III. GRAĐANSKI SUDOVI

90. Preporuka br. R (84) 5 prepoznaje devet „principa građanskog postupka čiji je cilj da unaprede funkcionisanje građanskog pravosuđa“. Ovo je dalekovidna rana Preporuka, koja još nije implementirana u praksi. KVES smatra da bi ona, u slučaju da bude široko prihvaćena, ponudila realne garancije za saglasnost sa obavezom država prema članu 6. EKLJP da u građanskom postupku obezbijede „pošteno i javno suđenje u razumnom roku“

91. Ovih devet principa navode ključne elemente ovlašćenja za vođenje predmeta koje KVES smatra da sudija treba da ima na raspolaganju da koristi od početka do kraja svih građanskih (uključujući i administrativne) postupaka u cilju obezbjeđivanja saglasnosti sa članom 6. EKLJP. KVES će, stoga, dati malo detaljniji pregled komentara ovih Principa.

92. Prvi princip Preporuke predlaže ograničavanje postupka na „ne više od dva ročišta“, jedno pripremno i drugo za izvođenje dokaza, argumentacije i, ako je moguće, donošenje presude, bez bilo kakvih odlaganja „osim u slučaju pojave novih činjenica i u drugim izuzetnim i važnim okolnostim“, kao i kaznene mere za stranke, svedoke i veštace koji ne ispoštuju vremenska ograničenja suda ili se ne pojave na sudu.

93. KVES ovaj princip posmatra kao okvirni obrazac. U nekim sistemima dokazi se izvode u više ročišta. U drugim se vodi veoma opsežan parnični postupak koji nikako ne bi mogao biti sproveden uz ograničenje na jedno pripremno i jedno završno ročište. Najvažnija pojedinost je ta da sudije od početka treba da kontrolišu vremenski raspored i trajanje postupka, da čvrsto utvrde datume i imaju ovlašćenje (i budu voljni da ga upotrebe kad god je to prikladno) da odbiju zahtev za odlaganje, čak i ako to zatraže obe strane u postupku.

94. Prema Drugom principu, sudije treba da imaju ovlašćenje da kontrolišu zloupotrebu postupka, putem sankcionisanja stranaka i advokata.

95. U Trećem principu se ogleda suština modernog upravljanja predmetima:

„Sud treba (...) da igra aktivnu ulogu u obezbjeđivanju brzog odvijanja postupka, istovremeno poštujući prava stranaka u postupku, uključujući i pravo na jednak tretman. On, naročito, treba da ima ovlašćenje da proprio motu naloži strankama da daju potrebno objašnjenje; da zatraži dokaze, makar u slučajevima kada su u pitanju interesi onih koji nisu stranke u postupku; da kontroliše uzimanje dokaza; da isključi svedoke čije bi svedočenje bilo irrelevantno za dati

predmet; da ograniči broj svedoka o određenoj činjenici u slučajevima kada je njihov broj preteran (...)“.

96. Četvrti princip se nadovezuje na ovo, navodeći da sudu treba omogućiti da, osim u slučajevima izričito propisanim zakonom, odluči da li će sprovesti pismeni ili usmeni postupak.

97. Peti princip se bavi nečim što je, po mišljenju KVES , glavni aspekt efikasnog upravljanja predmetima: potrebom da se jasno definišu zahtevi stranaka i priroda njihovih dokaza u najranijoj mogućoj fazi – i da se isključi isticanje novih činjenica u žalbenom postupku, osim ako su one bile poznate (ili, kako KVES predlaže, kada nije realno da su mogle biti poznate) u prvostepenom postupku ili ako je postojao neki poseban razlog.

98. U nekim zemljama, pravila ili kultura parničenja dozvoljava stranama da ispravljaju i dopunjuju činjenice i dokaze koje su izneli gotovo bez ikakvih ograničenja – čak i na apelacionom nivou (vidi ispod). KVES smatra da to više nije prihvatljivo i da je došlo vreme da se takva pravila preispitaju i ta kultura promeni. Strane u postupku imaju pravo na „pravično ... suđenje u razumnom roku“ kada je reč o njihovim tužbenim zahtevima ili odbrani, ali ne i na neograničenu mogućnost da predstavne nove i različite činjenice – a to naročito ne u drugostepenom žalbenom postupku.

99. Šesti princip predstavlja važnu instrukciju da „Presuda treba da bude donešena na kraju ili, ako je moguće, nakon postupka. Presuda treba da bude što je moguće sažetija. Treba da se pozove na vladavinu prava, ali treba sa preciznošću da reši, izričito ili implicitno, sve zahteve koje su istakle stranke u postupku“. U nekim zemljama ili sudovima postoje manje ili više formalna pravila koja određuju maksimalni rok u kome presuda treba da bude donešena. Sedmi princip („treba preduzeti korake u cilju sprječavanja zloupotrebe pravnih lekova nakon izricanja presude“) ne spada među glavne predmete interesovanja ovog Mišljenja.

100. Osmi princip utvrđuje određene aspekte upravljanja predmetima, uključujući posebne procedure za (a) hitne slučajeve, (b) likvidirane odštetne zahteve i manje odštetne zahteve, (c) posebne vrste slučajeva. U njih, prema ovom principu, spadaju:

„pojednostavljene metode pokretanja postupka, bez zakazivanja ročišta ili uz zakazivanje samojednog ročišta ili (...) jednog preliminarnog pripremnog ročišta; isključivo pisani ili usmeni postupak (...); zabrana ili ograničenje određenih izuzetaka i instrumenata odbrane; fleksibilnija pravila dokazivanja, bez odlaganja ili uz kratka odlaganja; imenovanje sudskog veštaka (...); aktivna uloga suda u vođenju predmeta i predlaganje i izvođenje dokaza“.

101. Deveti princip naglašava potrebu za „najmodernijim tehničkim sredstvima koja treba da budu stavljena na raspolaganje pravosudnim organima“. KVES podržava i naglašava odnos između efikasne tehnologije i sposobnosti sudija da prati i kontroliše sudski postupak koji se nalazi na njegovom spisku predmeta ili na spisku predmeta suda.

102. Zajednička logika svih ovih principa je da građanska parnica preći da postane kompleksna i dugotrajna do stepena kada neće biti moguće ispuniti zahteve člana 6. (1) EKLJP ni u jednom pojedinačnom slučaju, kao ni u svim drugim slučajevima na čije ažurno i efikasno sprovođenje direktno utiču vreme i resursi koje zauzima prethodni slučaj.

103. Države treba da obezbede adekvatne – ali ne i neograničene – resurse za finansiranje kako građanskih tako i krivičnih sudskih postupaka.<sup>15</sup> Kao što ni država ni strane u sporu ne raspolazu neograničenim sredstvima, sudovi moraju kontrolisati sudski postupak, u interesu kako pojedinačnih stranaka, tako i stranaka u ostalim slučajevima.

104. Pojedinačni predmeti treba da budu vođeni „proporcionalno“, odnosno na način koji će omogućiti kako stranama u konkretnom sporu da dobiju pravnu zaštitu uz troškove koji su srazmerni pitanjima i novčanom iznosu koji su predmet spora, tako i ostalim strankama da dobiju pravičan deo sudskog vremena za sopstvene sporove.

105. Ukratko, stranke imaju pravo na odgovarajući deo sudskog vremena i pažnje, ali u odlučivanju o tome šta je odgovarajuće, sudija je dužan da uzme u obzir opterećenost i potrebe drugih, uključujući i državu koja finansira sudski sistem i druge strane koje ga koriste.

106. U različitim zemljama se na različitim nivoima implementiraju principi Preporuke br. R (84) 5. Opšta tendencija u pravnim reformama građanskog postupka koja je poslednjih godina pokrenuta kretala se u ovom pravcu. Sudijama su data veća ovlašćenja u pogledu „formalnog vođenja“ građanskog postupka, iako ne u pogledu njegovog materijalno-pravnog toka – oni, na primer, ne mogu preduzeti mere za uvođenje u predmet faktičkog dokaza koji strane u sporu nisu podnele. Međutim, u nekim državama članicama sudija još uvek nema ovlašćenje da odluči da li postupak treba da bude vođen usmeno ili pismeno, ili kada treba pribеći izricanju skraćene presude ili odrediti vremenska ograničenja, jer su ove stvari definisane zakonom. KVES smatra da ova ograničenja kontrolnih ovlašćenja sudije i njegove sposobnost da ubrza tok procedure nisu saglasna sa načelom efikasnosti pravosuđa.

107. KVES dalje razmatra određene procedure koje su usvojene ili predložene u ovoj oblasti:

(a) Pravila pretprocesnog postupka

108. Pravila pretprocesnog postupka (razvijena u Velikoj Britaniji) propisuju mjeremere koje treba preduzeti pre početka samog postupka. Ona su utvrđena u saradnji između predstavnika obe zainteresovane strane uključene u određene uobičajene vrste sporova (povrede ličnosti ili medicinski nemar ili društva za osiguranje građevinske delatnosti, advokati i zainteresovana tela). Njihov cilj je da u ranoj fazi identifikuju sporna pitanja, putem razmene informacija i dokaza, što stranama može omogućiti da izbegnu sudski postupak i postignu poravnanje. Ako poravnanje ne može biti postignuto, ova pravila obezbeđuju da strane budu u mnogo boljoj poziciji da se prilagode vremenskom rasporedu koji se nameće nakon pokretanja postupka. Sud može sankcionisati nepoštovanje pravila pretprocesnog postupka.

(b) Pretprocesno informisanje

109. Ovo je odlika sudskog procesa koja omogućava sudu da, u slučaju kada je to poželjno, pre početka procesa, naloži iznošenje dokumentacije od strane lica za koje se očekuje da će postati stranka u predmetnom sporu, između ostalih razloga, da bi se tom licu omogućilo da sazna da li te činjenice uopšte opravdavaju pokretanje postupka, ili da bi mu bilo omogućeno da preduzme uputnije korake u pravcu sporazumnog rešavanja spora bez sudskog postupka.

(c) Zaštitne mere

---

<sup>15</sup> Vidi Mišljenje KVES br. 2 (2001).



110. Važno je da, u slučaju potrebe, ove mere budu dostupne u ranoj fazi, a u nekim slučajevima i prije obaveštavanja tuženog o pokretanju postupka. U protivnom ove mere mogu izgubiti svoju svrhu.

111. Postoji širok dijapazon zaštitnih mera. Moguće je identifikovati tri glavne grupe:

(i) mere koje imaju za cilj da obezbede izvršenje, npr. naredbe o zapleni ili „zamrzavanju“ sredstava;

(ii) mere u cilju privremenog rešavanja situacije (na primer, porodična pitanja) i

(iii) mere koje anticipiraju konačnu presudu.

112. U mnogim zemljama, podnosilac zahteva mora navesti svoje pretpostavljeno pravo (*fumus bonis iuris*) i obično mora pokazati da postoji rizik da, bez takve mere, nijedna pravnosnažna presuda ne bi mogla biti sprovedena (*periculum in mora*). Ova mera može biti naložena bez saslušanja druge strane (*ex parte*). Međutim, nakon izdavanja takvog naloga tuženi ima pravo da bude saslušan, posle čega ta mera može biti potvrđena ili ukinuta.

113. Naredba o pružanju materijalne pomoći se u drugim situacijama takođe često koristi u državama članicama (ponekad jedino u slučaju da je odštetni zahtjev zasnovan na dokumentaciji), u cilju privremenog rešavanja određenog aspekta (ili aspekata) spora. Zemlje precedentnog prava su takođe razvile instrument sudskog naloga „Anton Piler“, po kome sud može narediti pregled dokumentacije ili drugih dokaza koje tuženi posjeduje ili kontroliše, a koji bi u protivnom mogli biti uništeni ili skriveni. Instrument pod nazivom „*Mesures d’instruction*” in futurum može imati sličnu ulogu u Francuskoj i nekim drugim zemljama.

(d) Pokretanje postupka

114. Većina država članica obezbedile su određene pojednostavljene (uključujući i elektronske) metode za pokretanje sudskog postupka. Međutim, razlike između tradicionalnih metoda za pokretanje postupka mogu otežati upoređenje različitih metoda pojednostavljanja. Na primjer, u nekim zemljama, postupci su uvek otpočinjali merama preduzetim u sudu, dok je u drugima tužilac morao da obavestiti tuženog o odštetnom zahtevu pre nego što će se obratiti sudu. U ovim posljednjim državama, do pojednostavljenja može doći tako što će se jednostavno dozvoliti pokretanje postupka bez prethodnog preduzimanja ovog koraka.

(e) Identifikovanje argumenata strana

115. KVES je već podvukao važnost ovoga u okviru razmatranja (iznad) Principa 5 Preporuke br. (85) 5. Od presudne je važnosti za dobro upravljanje predmetima da svaka strana u građanskom postupku što jasnije, i što je ranije moguće, predoči svoju argumentaciju – i da stranama ne bude dato pravo menjanja i dopune ove argumentacije, već da im za to bude potrebno odobrenje sudije, koje sudija treba da ili uskrati uzimajući u obzir jedino fazu u kojoj se postupak nalazi i uticaj koji bi to imalo na ponašanje te strane i ostalih strana u postupku.

(f) Skraćeni postupak

116. Postoje značajne razlike u terminologiji u ovoj oblasti. Sve države ne shvataju na isti način koncept skraćenog, pojednostavljenog i ubrzanog postupka. U nekim zemljama se skraćenom procedurom naziva postupak čiji ishod nema snagu *res judicata*, pojednostavljenom procedurom se naziva situacija u kojoj su određeni proceduralni koraci eliminisani ili

pojednostavljeni, dok se ubrzanom procedurom smatra postupak čiji su vremenski okviri skraćeni u odnosu na redovan postupak. Ove odlike se, naravno, mogu javljati istovremeno, pa procedura može biti, u isto vreme, skraćena, pojednostavljena i ubrzana.

117. Jurisdikcije koje primenjuju precedentno pravo, sa druge strane, koriste riječ „skraćeni“ da označe pojednostavljeni i ubrzani postupak koji dovodi do konačne odluke (res judicata), iako i u ovim jurisdikcijama postoje procedure koje dovode do privremenih presuda, npr. procedure u kojima sud može, ako je trenutno uveren da će tuženi biti obavezan na plaćanje duga ili štete, naložiti „privremeno“ plaćanje iznosa koji nije veći od „razumnog dela“ sume koju tuženi treba da isplati. Ako podnosilac tužbenog zahtjeva ne uspe da dokaže svoje navode, dužan je da vrati iznos privremene isplate, sa kamatom.

118. Dve građansko-pravne mere su od naročite važnosti: i) nalog za plaćanje (Mahnverfahren, injonction de payer); ii) référé ili, kako ga u Holandiji zovu, kort geding:

(i) Nalog za plaćanje (ili Mahnverfahren) je postupak koji je naročito prikladan za neosporna novčana dugovanja. Na zahtev podnosioca odštetnog zahteva, sud izdaje nalog za plaćanje bez saslušavanja druge strane. U nekim zemljama, za izdavanje naloga potrebno je priložiti odgovarajuću dokumentaciju, dok je u drugim dovoljna izjava podnosioca odštetnog zahteva. Ako tuženi ostane pasivan u određenom zakonskom roku, nalog postaje izvršan kao i redovna presuda. Ako optuženi uloži prigovor, tužilac mora da pokrene redovan postupak ukoliko želi da naplati dug. Upravo je ćutanje dužnika ono što prvobitni nalog za plaćanje transformiše u izvršnu sudsku odluku koja ima snagu res judicata. U nekim zemljama za ovaj postupak je zadužen sudski službenik. Reč je o pisanoj proceduri, koja omogućava kompjuterizovanu obradu (koja je već u upotrebi u određenim zemljama). Veliki broj slučajeva se rešavaju ovom postupku.

(ii) Postupak poznat kao référé ili kort geding omogućava sudiji da odluči o bilo kom pitanju nakon saslušanja stranaka na osnovu ponekad ograničenih dokaza koje su one mogle da predoče sudu u kratkom vremenskom periodu. Odluka se zatim donosi neposredno nakon saslušanja ili u veoma kratkom vremenskom roku. Ona je odmah izvršna, ali presuda nema snagu res judicata. Svaka strana može pokrenuti postupak za odlučivanje u meritumu, ali ukoliko ovo nije pokrenuto, presuda référé utvrđuje prava i obaveze strana. Stoga, do postupaka o meritumu često uopšte ne dođe. Zbog svoje važnosti, procedura référé je obično poverena iskusnom sudiji (često predsedniku suda). Procedura référé u praksi takođe pomaže u smanjenju obima posla u sudovima, kao i u izbegavanju odlaganja koja nekim zemljama nezaobilazno prate redovne građanske postupke.

(g) Međupresuda

119. Nadležnost za „pokretanje posebnog sudskog postupka po bilo kom pitanju“ može biti od velike važnosti. Na primjer, pitanja od presudnog značaja za sudsku nadležnost treba, prema mišljenju KVES, da budu razrešena posebnom presudom na početku postupka. Na taj način se izbegava nepotrebno, skupo i dugotrajno izvođenje dokaza i ispitivanje merituma. Međutim, u nekim zemljama ne postoji postupak izricanja međupresude, dok u drugim na međupresudu može biti uložena žalba tek nakon što se prvostepeni sud upusti u razmatranje i odluči o ostatku predmeta.

120. KVES zaključuje da je potrebna opreznost pri izboru i utvrđivanju pitanja koja su pogodna za rešavanje putem međupresude. Postoji rizik da vreme, trud i sredstva budu potrošeni na

međupresudu (ili na žalbu na nju), i u slučaju kada bi bilo brže i jednostavnije rešiti ostatak predmeta. Uz ovo napomenu, KVES preporučuje da postupak izricanja međupresude treba da bude dostupan, i da pod redovnim okolnostima žalba na međupresudu treba da bude dozvoljena.

121. Pravni lekovi za izbegavanje odlaganja izazvanih ovakvim žalbama treba da uključuju ili uslov da se za bilo koju neposrednu žalbu dobije prethodna dozvola prvostepenog ili žalbenog veća i/ili ažuran apelacioni sistem.

#### (h) Dokazi i dokumentacija

122. U većini zemalja primenjuju se fleksibilna pravila o dokazima. U preventivnim i skraćenim postupcima, presuda nije nužno zasnovana na potpunim dokazima. Kada je reč o preventivnim merama, u zemljama koje primenjuju kontinentalno pravo, podnosilac odštetnog zahteva treba jedino da navede svoje pretpostavljeno pravo (prima facie dokaz), dok je u zemljama anglosaksonske pravne tradicije obično dovoljno da iznese uverljive argumente.

123. Postoje važne razlike u načinu objavljivanja dokumentacije između zemalja anglosaksonske i kontinentalne pravne tradicije. U ovim prvim, svaka strana je dužna da samostalno objavi relevantnu dokumentaciju (odnosno dokumente na koje se poziva u svojim tvrdnjama, koji značajno utiču na njene argumente ili koji podržavaju argumente suprotne strane). Obaveza objavljivanja nepoželjnih kao i poželjnih dokumenata često se pokaže kao značajan stimulans za poravnanje – bilo pre ili nakon objavljivanja dokumentacije. To takođe predstavlja značajnu pomoć u utvrđivanju činjenica na suđenju.

124. Međutim, ova procedura se oslanja na poštenje pravnih savetnika prilikom savetovanja svojih klijenata o iznošenju dokumenata, a uključuje i pravne i druge troškove u vezi pronalazjenja i iznošenja dokumentacije. Stoga se može reći da je ona naročito pogodna za obimnije ili kompleksnije predmete.

125. U mnogim drugim zemljama (naročito u sistemima kontinentalnog prava) strana u postupku jedino može pristupiti dokumentu u državini suprotne strane, na koji ova druga strana ne planira da se pozove, putem zahteva da se naložida joj određeni dokument bude stavljen na raspolaganje. Ovo podrazumeva da strana koja zahteva takav nalog treba prethodno da zna da dokument postoji, kao i da ga identifikuje, što nije uvijek lako.

#### (i) Opšte nadležnosti u upravljanju predmetima

126. Ovo su važne nadležnosti u svakoj fazi građanskog postupka, koje omogućavaju adekvatno i srazmerno upravljanje predmetima. Sudijama treba omogućiti da ove nadležnosti ostvaruju putem pismenih uputstava, pri čemu strane ne moraju nužno imati prava da se pojave na ročištu. Ove nadležnosti treba ostvarivati na način opisan u Preporuci br. R (84) 5 kako u vezi priprema za suđenje tako i u vezi bilo kog suđenja.

#### (j) Inicijative vezane za troškove i kamate

127. Pravni sistem Engleske i Velsa i neki drugi sistemi uveli su mogućnost nuđenja poravnanja i uplaćivanja novčanih iznosa sudu, što može imati ozbiljne finansijske posledice za stranu koja na suđenju ne uspe da nadmaši prethodnu ponudu suprotne strane. Podnosilac tužbenog zahteva može dostaviti ponudu po kojoj prihvata, ili tuženiponudu po kojoj nudi, iznos manji od punog iznosa tužbenog zahteva. (U slučaju zahteva za novčanom odštetom, tuženi takođe

može učiniti i korak dalje i uplatiti taj novčani iznos sudu.) Ako podnosilac tužbenog zahteva dobije više nego što je u svojoj ponudi naveo da će prihvatiti, ili ako tuženom bude naloženo da plati manje nego što je ponudio da plati, onda, osim u slučajevima malih tužbenih zahteva, mogu uslediti neželjene posledice u vidu troškova, a za tuženog i u vidu kamate.

128. U nekim zemljama, u kojima su advokatski honorari regulisani zakonom, zakonodavna vlast je, u cilju stimulisanja advokata da podstaknu strane na poravnanje, podigla nivo zakonske nadoknade za poravnanje na nivo od 150% od punog redovnog honorara.

#### (k) Izvršenje

129. Trenutno postoje razlike u stavovima kada je reč o izvršenju prvostepenih presuda. U jurisdikcijama koje primenjuju precedentno pravo, opšte je pravilo da su takve presude automatski izvršne, osim ako sud ima dobar razlog da naloži odlaganje izvršenja. Dobar razlog bi mogao biti postojanje bilo kakve sumnje u mogućnost povraćaja isplaćenog novca, ukoliko bi kasnije nakon usvojene žalbe presuda bila ukinuta. U zemljama kontinentalne pravne tradicije, sa druge strane, pravno stanovište je nekad regulisano zakonom, a nekad je ostavljeno sudiji da odluči. Sudija tada može dozvoliti privremeno izvršenje presude, naročito ako postoji rizik da bi, tokom odlaganja zbog žalbenog postupka, mogla nastati situacija ili da bi strana koja je izgubila spor mogla proizvesti situaciju koja bi obezbijedila da presuda nikada ne bude izvršena. U redovnim okolnostima bi, međutim, strana koja je uspela u sporu tada bila obavezna da obezbedi garancije za bilo koju štetu koja može nastupiti kao rezultat izvršenja u slučaju da presuda bude kasnije preinačena u žalbenom postupku. Može se reći da je, kada je reč o presudama koje se tiču novca, uobičajeno da presuda postane izvršna po sili zakona ili po nalogu sudije osim ukoliko dužnik ne obezbedi odgovarajuće garancije.

130. KVES smatra da, radi obezbeđivanja efikasnosti pravosudnog sistema, u svim zemljama treba da postoji procedura za privremeno izvršenje, koje po pravilu treba naložiti, pod uslovom da su obezbeđene odgovarajuće garancije strani koja je izgubila spor za slučaj da žalba bude usvojena.

#### (l) Žalba

131. Različiti apelacioni sistemi se mogu svrstati u dve velike grupe: (a) one u kojima su žalbe ograničene na reviziju pravnih pitanja i ocenu dokaza, bez mogućnosti da u žalbenom postupku budu izvedeni novi dokazi ili da bude doneta odluka o bilo kojoj stvari koja nije bila predmet rasprave pred prvostepenim sudijom; i (b) one koji nemaju takva ograničenja u žalbenom postupku i u kojima sud može izvoditi nove dokaze i uzeti u razmatranje nova pitanja pokrenuta u postupku pred apelacionim sudom.

132. Postoje i umereni sistemi, koji u određenim slučajevima i pod određenim okolnostima dozvoljavaju nešto što se zove „redovan pravni lek“ u vidu nerestriktivne žalbe, ali u drugim slučajevima i okolnostima (npr, u kasacionom ili Vrhovnom sudu) jedino dozvoljavaju „vanredne pravne lekove“ ili ograničenu „reviziju“ u određenim okolnostima.

133. Ponekad se kaže da je razlika između (a) i (b) u tome što se u prvoj grupi žalba prvenstveno smatra tehnikom za obezbeđivanja jednoobraznosti u primeni pravnih principa (*ius constitutionis*), dok se u drugoj grupi žalba posmatra kao procesno pravo, čija je glavna funkcija da strani da još jednu mogućnost (*ius litigationis*). To pokreće pitanje da li je potrebno

ili poželjno dati stranama u postupku takvo procesno pravo na svakom nivou, čak i na drugostepenom.

134. Razmatrajući Princip 5 Preporuke br. R (84) 5 (iznad), KVES je naglasio da ne postoji nijedna odredba u članu 6. EKLJP koja zahteva pravo na žalbu.

135. Uz svu svest o težini tradicije nekih zemalja koja ide u prilog nerestriktivnom pravu strane u postupku da (u praksi) vodi drugostepeni postupak po žalbi, KVES želi da iskaže svoje principijelno protivljenje ovom pristupu. Moraju postojati ograničenja u pravu strane da navodi nove dokaze i da ističe nova pitanja materijalnog prava. Žalba ne treba da bude ili ne treba da bude shvaćena kao neogranišena mogućnost za uvođenje ispravki u pogledu činjeničnog stanja ili primene materijalnog prava. Ovo podriva ulogu prvostepenog suda i može potencijalno učiniti nebitnim način na koji prvostepeni sudija vodi predmete.

136. Po mišljenju KVES -a, to takođe ima tendenciju da frustrira legitimna očekivanja druge strane u postupku, kao i da uveća trajanje, troškove i napetost postupka.

137. KVES primjećuje, međutim, da čak i u zemljama koje su prihvatile princip *ius litigationis*, razvijeni mehanizmi (npr. nadležnost da se žalbe koje nemaju nikakvog izgleda za uspeh proglase „očigledno neosnovanim“) donekle predstavljaju sigurnosni ventil, koji u određenoj mjeri smanjuje preveliko radno opterećenje apelacionog sistema.

138. KVES stoga preporučuje uvođenje ograničenja za nepravovaljane žalbene postupke, bilo propisujući da bi žalbu trebalo da odobri sud ili putem ekvivalentnog mehanizma koji će obezbijediti da ažurno rešavanjepravovaljanih žalbi ne bude ugroženo.

#### D. ALTERNATIVNO REŠAVANJE SPOROVA

139. Savet Evrope je pripremio niz instrumenata koji se tiču alternativnog rešavanja sporova<sup>16</sup> Budući svestan mnogih pozitivnih efekata ARS, uključujući i potencijal da dovede do brzog rešavanja sporova, KVES je predložio da alternativno rešavanje sporova bude jedna od tema Prve evropske konferencija sudija, u okviru šireg koncepta „upravljanja predmetima“.

140. Prva konferencija evropskih sudija ukazala je na važnost alternativnog rešavanja sporova u za njihovo brzo rešavanje<sup>17</sup> Iako alternativno rešavanje sporova ne sme da bude smatrano savršenim načinom za ublažavanje prekomernog obima posla u sudovima, očigledno je da je ono definitivno korisno i efikasno jer stavlja akcenat na sporazum među stranama, koji je uvek poželjniji od nametnute presude.

141. KVES se u budućnosti može upustiti u detaljnije razmatranje teme alternativnog rešavanja sporova. Trenutno, u okviru mišljenja koje se tiče suđenja u razumnom roku i uloge sudija u sudskom procesu, KVES smatra neophodnim da apeluje na unapređenje mehanizama za alternativno rešavanje sporova, koji su naročito pogodni za određene vrste postupaka, kao i na

---

<sup>16</sup> Savet Evrope je dao sledeće Preporuke o alternativnom rešavanju sporova – Preporuka br. R (98) 1 Komiteta ministara državama članicama o medijaciji u porodičnim sporovima; - Preporuka br. (99) 19 Komiteta ministara državama članicama o medijaciji u krivičnim stvarima; - Preporuka Rec (2001) 9 Komiteta ministara državama članicama alternativama sudskog procesa između upravnih vlasti i privatnih lica; - Preporuka Rec (2002) 10 Komiteta ministara državama članicama o medijaciji u građanskim stvarima.

<sup>17</sup> Konferencija se uglavnom bavila alternativnim rešavanjem sporova u građanskim stvarima.

unapređenje javne svesti o njihovom postojanju, načinu na koji funkcionišu i njihovim troškovima.

142. Kako alternativno rešavanje sporova i pravosudni sistem dele iste ciljeve, od presudne je važnosti da pravna pomoć bude dostupna kod alternativnog rešavanja sporova na isti način kao kod standardnih sudskih postupaka. Međutim, i sredstva opredeljena za pravnu pomoć i svi ostali javni rashodi namenjeni pružanju podrške alternativnom rešavanju sporova bi trebalo da budu objedinjeni u poseban budžet, tako da troškovi s tim u vezi ne idu na teret operativnog budžeta sudova (vidi stav 23 iznad).

143. Diskusija vođena unutar KVES naročito se fokusirala na delokrug medijacije, ulogu sudije u medijaciji tokom sudskog postupka, poverljivost poslova medijacije, mogućnost da sud nagleda obuku/akreditaciju medijatora i da sudije vrše funkciju medijatora i neophodnost sudske potvrde sporazuma između dve strane postignutog putem medijacije. Posebno su razmatrana, kada je to bilo potrebno, krivična pitanja, sa jedne strane, i pitanja vezana za građansko pravo (i upravno pravo) sa druge.

144. Kada je reč o delokrugu alternativnog rešavanja sporova, odgovarajuće preporuke Saveta Evrope pokazuju da on nije ograničen na građanski postupak. Domašaj medijacije u krivičnim stvarima pokreće posebna pitanja kojima je KVES posvetio značajnu pažnju.

145. Za razliku od alternativnog rešavanja građanskih sporova, medijacija u krivičnim stvarima ne donosi korist u smislu smanjenja trenutnog obima posla u sudskom sistemu, iako može imati preventivan efekat u odnosu na buduća krivična dela.

146. Preporuka br. R (99) 19 usredsređuje se isključivo na „medijaciju“ između optuženog i oštećenog. Međutim, iako postoji potreba za daljim istraživanjem, KVES smatra da je danas aktuelnija debata ona koja se tiče koncepta „restorativne pravde“, tj. postupka koji dozvoljava odstupanje od uobičajenog krivičnog procesa pre njegovog početka (ubrzo nakon lišenja slobode), nakon što je postupak počeo u sklopu procesa izricanja presude ili čak nakon izvršenja kazne. Restorativna pravda pruža mogućnost oštećenima, izvršiocima i ponekad predstavnicima lokalne zajednice da razgovaraju, direktno ili indirektno, ako je potrebno putem medijatora, o krivičnom delu (obično je reč o nekom blažem delu koje se tiče imovine ili delu mladog izvršioca) i načinu da se ispravi šteta koja je nanesena. Ovo može dovesti do toga da izvršilac naknadi štetu – bilo u odnosu na oštećenog, ako to oštećeni želi, ili u odnosu na širu zajednicu, na primer tako što će izvršiti popravke na imovini, očistiti prostorije, itd.

147. Domet restorativne pravde nije, dakle, tako širok u krivičnim stvarima, kao što je to slučaj sa alternativnim rešavanjem sporova u građanskim stvarima; društvo mora odrediti „dozvoljene granice“ izvan kojih neće podržati rešavanje krivičnih stvari nikako drugačije osim u redovnom sudskom procesu. Za razliku od građanskih predmeta, lokalna zajednica će takođe često biti aktivan učesnik u procesu restorativne pravde. Ponovo povezivanje izvršilaca sa zajednicom kojoj su naneli štetu, na načine koji uključuju i ispravljajanja dela štete koju su prouzrokovali, kao i uključivanje zajednice u osmišljavanje načina da se reši problem kriminala u njihovom okruženju, u velikom delu predstavljaju suštinu restorativne pravde.

148. Iz više razloga, mehanizmi restorativne pravde zahtevaju pažljiviju implementaciju od alternativnog rešavanja građanskih sporova, jer je dovođenje oštećenih i izvršilaca u kontakt mnogo osetljiviji postupak od povezivanja dve suprotstavljene strane u građanskom postupku;

uspeh ovog koncepta delom zavisi od promene u poslovnoj kulturi krivično-pravnih profesionalaca koji su navikli na redovna suđenja i standardne pravosudne modele.

149. KVES je razmotrio ulogu sudije u odlukama donetim u procesu medijacije, uzimajući najpre u obzir da prihvatanje medijacije, u građanskom i upravnom postupku, može biti odluka strana u postupku ili, alternativno, sudiji može biti data mogućnost da preporuči stranama da spor iznesu pred medijatora, pri čemu je njihovo odbijanje da to učine relevantno za visinu troškova postupka.

150. Prednost drugog sistema je u tome što strane, koje se principijelno protive traženju sporazuma, pokreću raspravu; u praksi, sam ovaj korak može biti presudan u razbijanju pat pozicije u spornoj situaciji.

151. U svakom slučaju, stranama takođe treba dati mogućnost da odbiju medijaciju; to odbijanje ne bi trebalo da naruši pravo strane da njegov/njen slučaj bude rešen.

152. Kada je reč o ulozi sudije u krivičnoj medijaciji, evidentno je da u slučajevima kada da je krivični predmet odstupio od normalnog krivičnog procesa pre nego što je postupak pokrenut sudija obično nema nikakvu ulogu. Ako je predmet usmeren u pravcu restorativne pravde nakon njegovog pokretanja, potreban je nalog sudije kojim se to usmeravanje nalaže. Takođe, u više zemalja postoje i razlike u vezi usvajanja principa diskrecionog i obaveznog krivičnog gonjenja.

153. Imajući u vidu činjenicu da su u okviru sistema restorativne pravde izvršiocu nametnute obaveze i da izvesna ograničenja mogu biti primenjena u interesu oštećene strane, KVES smatra da bi formalizovanje svih mehanizama restorativne pravde (ili, ako je moguće, samo onih koji predstavljaju više od prostih upozorenja bez pravne snage) u vidu sudskog odobrenja moglo predstavljati dobru praksu. Ovo bi omogućilo kontrolu nad delima koja bi mogla biti povod za primenu restorativne pravdei uslovima koji uređuju poštovanje prava na pravično suđenje i drugih odredbi EKLJP.

154. Da li postupak medijacije mora biti poverljiv? Rasprava unutar KVES-a je pokazala da odgovor na ovo pitanje mora biti potvrđan kada je reč o građanskim i upravnim sporovima. Postizanje sporazuma obično znači da strane moraju imati mogućnost da sa medijatorom poverljivo razgovaraju o ponudama za poravnanje, bez mogućnosti da ta informacija bude otkrivena.

155. Međutim, bilo bi korisno precizirati da li ta tajnost treba da bude apsolutna ili može biti ukinuta sporazumom stranaka. Takođe, potrebno je postaviti pitanje da li dokumentacija korišćena u toku medijacije može biti predočena sudu u slučaju da medijacija ne uspe.

156. Kako je procedura medijacije zasnovana na sporazumu, KVES smatra da je moguće ukinuti tajnost u slučaju sporazuma između strana; sa druge strane, bez takvog sporazuma nije primereno da sudija razmatra spise kojima se otkrivaju stavovi jedne od strana ili ponude koje je medijator predložio za rešavanje spora. Otvoreno je pitanje da li i u kojoj meri sudija može (što je u nekim jurisdikcijama dozvoljeno) uzeti u obzir odbijanje medijacije ili sporazumnog rešavanja spora prilikom donošenja rešenja koje se odnosi na sudske troškove.

157. Što se tiče poverljivosti u alternativnom rešavanju sporova u krivičnim stvarima, KVES smatra da, s obzirom da učinilac krivičnog dela mora biti podstaknut da otvoreno govori tokom procesa restorativne pravde, poverljivost takođe treba da se primenjuje i na ovu vrstu

alternativnog rešavanja sporova. Ovo pokreće pitanje, naročito u onim sistemima u kojima je pokretanje krivičnog postupka obavezno, kakve treba da budu posledice priznanja izvršenja drugih dela od strane učinioca ili lica koje ne učestvuju u postupku medijacije.<sup>18</sup>

158. KVES naglašava potrebu da, kako u krivičnim tako i u građansko-upravnim stvarima, mehanizmi alternativnog rešavanja sporova budu blisko povezani sa sudskim sistemom, jer da bi vršili takvu javnu funkciju medijatori treba da poseduju odgovarajuće veštine i kvalifikacije, kao i neophodnu nepristrasnost i nezavisnost.

159. KVES, stoga, naglašava važnost obuke iz oblasti medijacije.

160. Obraćanje medijatorima ili institucijama koje se bave medijacijom izvan pravosudnog sistema predstavlja prikladan pravni aranžman, pod uslovom da pravosudna institucija kontroliše stručnost ovih medijatora ili privatnih institucija, kao i proceduru i troškove njihovog angažovanja. KVES smatra da odgovarajuća zakonska odredba ili sudska praksa treba da omogući sudiji da upućuje strane da se obrate medijatoru imenovanom od strane pravosudnih vlasti.

161. KVES smatra da je moguće da same sudije vrše ulogu medijatora. Ovo omogućava da sudijsko znanje bude stavljeno u funkciju javnosti. Od presudnog značaja, međutim, da njihova nepristrasnost bude očuvana, posebno tako što će im biti omogućeno da ovu funkciju vrše u svim sporovima osim u onima u kojima treba da vode sudski postupak ili donesu odluku. KVES smatra da slična mera treba da bude uvedena i u one sisteme koji već propisuju da je dužnostu sudije da pokuša da izmiri strane u postupku.

162. Pravosudni nadzor imenovanja medijatora je samo jedan od elemenata sistema osmišljenog da spreči opasnosti vezane za privatizaciju rešavanja sporova (i moguća ograničenja materijalnih i procesnih prava strana) koja može rezultirati iz široke upotrebe alternativnog rešavanja sporova. KVES smatra da je takođe presudno da sudovi kontrolišu postupak medijacije i njen ishod.

163. U raspravama unutar KVES-a zaključeno je da u određenim situacijama stranama može biti dato pravo da reše spor sporazumom bez potrebe da predmet bude potvrđen od strane sudije. Međutim, ovakva potvrda se može pokazati ključnom u određenim slučajevima, naročito kada je reč o razmatranju uvođenja mera za izvršenje.

164. Makar u ovom slučaju, sudija mora imati značajne nadležnosti koje se tiču nadzora, naročito kada je reč o poštovanju principa jednakosti među stranama, validnosti njihovog pristanka na mere predviđene sporazumom i poštovanje prava i javnog poretka. Što se tiče pojedinih aspekata krivične medijacije, KVES podseća na argumentaciju iz stava 147 iznad.

---

<sup>18</sup> Stav 14 Dodatka Preporuci br. R (99) 19 jedino kaže da je „Učešće u medijaciji ne bi trebalo da bude korišćeno kao dokaz priznanja krivice u naknadnim pravnim postupcima“.



## SAŽETAK PREPORUKA I ZAKLJUČAKA

### A. Pristup pravdi

A.1. Države treba da obezbede objavljivanje odgovarajućih informacija o funkcionisanju pravosudnog sistema (prirodi postojećih postupaka; trajanju postupka u proseku i u pojedinim sudovima; troškovima i rizicima koji postoje u slučaju nedozvoljene upotrebe pravnih kanala; alternativnim načinima rešavanja sporova koji se stranama nude; značajnim odlukama sudova – vidi stavove 12-15 iznad)

### A.2. Naročito:

- treba da bude dostupan vodič za građane;
- sami sudovi treba da učestvuju u objavljivanju informacija;
- obrazovni programi treba da sadrže opis pravosudnog sistema i treba da omoguće posete sudovima (vidi stavove 16-17).

A.3. Potrebno je usvojiti pojednostavljene i standardizovane formate pravnih akata potrebnih za pokretanje i vođenje sudskog postupka, makar za određene vrste sudskog postupka. (vidi stav 18 iznad).

A.4. Trebalo bi da se obezbedi tehnologija koja će stranama omogućiti da putem kompjuterske opreme:

- dobiju potrebna dokumenta za pokretanje sudskog postupka;
- budu u direktnom kontaktu sa sudom;
- dobiju punu informaciju, čak i pre pokretanja postupka, o prirodi i visini troškova koje će morati da snose, kao i procenu predviđenog trajanja postupka do donošenja presude (vidi stav 19 iznad).

A.5. Novčane naknade advokata i sudskih službenika treba da budu utvrđene tako da ne podstiču na nepotrebne procesne korake (vidi stav 28 iznad).

A.6. Potrebno je propisati, u skladu sa Preporukom br. R (84) 5 (princip 2-1 u dodatku), sankcije za zloupotrebu sudskog postupka (vidi stav 28 iznad).

A.7. Države treba da garantuju pravo strani u postupku da zastupa svoj slučaj pred sudom bilo lično ili preko slobodno izabranog punomoćnika, naročito kada je reč o predmetima koji se sprovode po skraćenoj proceduri, postupcima manje novčane vrednosti i slučajevima koji se tiču potrošača; potrebno je, međutim, ovlastiti sudiju da, u izuzetnim slučajevima, naloži angažovanje pravnog savetnika u naročito komplikovanim predmetima. (vidi stavove 24-26 iznad).

A.8. Država treba da organizuje sistem pravne pomoći na takav način da svakome omogući pristup pravdi, snoseći ne samo sudske troškove već i omogućujući davanje pravnih saveta u pogledu uputnosti ili neophodnosti pokretanja sudskog postupka; ona ne bi trebalo da bude rezervisanasamo za najugroženije, već takođe treba da bude dostupna, makar delimično, onima čiji prosečni prihod nije dovoljan da bez pomoći pokriju troškove postupka; sudiji treba

omogućiti da učestvuje u donošenju odluke o dodeljivanju pomoći, pod uslovom da je obaveza objektivne nepristrasnosti ispoštovana (vidi stavove 21 i 22 iznad).

A. 9. Pravna pomoć treba da bude finansirana od strane državnog organa i iz posebnog budžeta, tako da troškovi vezani za nju ne opterećuju operativni budžet sudova (vidi stav 23 iznad)

B. Kvalitet pravosudnog sistema i njegova procena; kvantitativni statistički podaci; procedura monitoringa

B.1. Kvalitet pravosudnog sistema zavisi kako od kvaliteta infrastrukture, koji može biti meren kriterijumima sličnim onima koji se primenjuju na druge javne službe, tako i od sposobnosti pravnih profesionalaca (sudija, ali i advokata, tužilaca i sudskih službenika); čiji je rad jedino moguće procijeniti u odnosu na referentne tačke u pravu i sudskoj ili profesionalnoj praksi i deontologiji (vidi stav 31 iznad).

B.2. Neophodno je proceniti kvalitet pravosudne aktivnosti, sa osvrtom i na socijalnu i ekonomsku efikasnost, putem kriterijuma koji su ponekad slični onim primenjenim na druge javne službe (vidi stavove 32 i 33 iznad).

B.3. Procenu aktivnosti sudskog sistema u celini ili svakog pojedinačnog suda ili lokalne grupe sudova, ne treba poistovećivati sa procenom profesionalne sposobnosti svakog pojedinačnog sudije, koja ima drugu svrhu. Slična argumentacija se može primeniti i na aktivnosti ostalih pravnih profesionalaca uključenih u funkcionisanje sudskog sistema (vidi stavove 33 i 34 iznad).

B.4. Preklapanje između procene kvaliteta pravosudnog sistema i profesionalne evaluacije rada sudija takođe bi trebalo da se izbegne prilikom izrade sistema sudske statistike; naročito je neprikladno korišćenje stepena preinačenih ili ukinutih kao jedinog ili čak nužno važnog pokazatelja u proceni kvaliteta sudijske aktivnosti; isto važi i za druge sisteme u kojima je delimična procena, putem sistema drugačijih od onog koji uzima u obzir stopu preinačenja, moguća u pogledu pojedinačne sudijske odluke. (vidi stavove 35-37 iznad).

B.5. Iako trenutno ne postoje opšteprihvaćeni kriterijumi o tome kakve podatke treba prikupiti, cilj prikupljanja podataka treba da bude procena pravosuđa u širem kontekstu, tj. u interakciji pravosuđa sa ostalim promenljivim veličinama (sudije i advokati, pravosuđe i policija, sudska praksa i zakonska regulativa, itd.), jer većina nedostataka pravosudnog sistema potiče od nedostaka koordinacije između više aktera (vidi stav 39 iznad).

B.6. Takođe je izuzetno značajno podvući, u procesu prikupljanja podataka, interakciju između kvaliteta pravosuđa i prisustva odgovarajuće infrastrukture i pomoćnog osoblja (vidi stavove 31 i 39 iznad).

B.7. Štaviše, „kvalitet“ pravosuđa ne bi trebalo da se shvati kao sinonim za prostu „produktivnost“ pravosudnog sistema; kvalitativni pristup bi umjesto toga trebao da se fokusira na sposobnost sistema da zadovolji potražnju za pravnom zaštitom u skladu sa opštim ciljevima pravnog sistema, čiji je samo jedan element brzina postupka (vidi stavove 38-42 iznad).

B.8. Indikatori kvaliteta bi trebalo da budu utvrđeni širokim konsenzusom među pravnim profesionalcima (vidi stav 43 iznad).

B.9. Prikupljanje podataka i monitoring treba vršiti redovno, a procedure koje obavlja nezavisno telo trebalo bi da omoguće brzo prilagođavanje organizacione strukture sudova promenama u broju nerešenih predmeta (vidi stavove 46-48).

B.10. U cilju usaglašavanja ostvarenja ove potrebe sa garantijama nezavisnosti pravosuđa, nezavisan organ pomenut u stavovima 37 i 45 Mišljenja br. 1 (2001) treba da bude nadležan za odabir i prikupljanje podataka o „kvalitetu“, utvrđivanje procedure za prikupljanje podataka, evaluaciju rezultata, njihovo objavljivanje u vidu povratne reakcije, kao i monitoring i naknadne procedure. Države treba da obezbede da te aktivnosti ostanu u javnoj sferi kako bi očuvali određene strateške interese povezane sa obradom podataka koji se tiču pravosuđa (vidi stavove 43-48 iznad).

### C. Broj nerešenih predmeta i upravljanje predmetima

#### Opšta razmatranja

C.1. Preporuke sadržane u Preporuci br. R (87) 18 koje se odnose na smanjenje obima rada sudova treba da budu primenjene.

C.2. Države bi trebalo da obezbede odgovarajuće resurse krivičnim i građanskim sudovima, a sudije (čak i tamo gde nemaju direktnu administrativnu ulogu) bi trebalo da budu konsultovane i da utiču na donošenje osnovnih odluka o obliku savremenog pravosuđa i prioritetima s tim u vezi (vidi stavove 52-55 iznad).

C.3. Sudije bi trebalo da podstiču sporazumno rešavanje spora (bilo da je postignuto od strane strana u sporu ili putem medijacije) budući da sporazumno poravnanje ima poseban kvalitet, koji se ogleda u afirmaciji slobode izbora i sporazuma, nasuprot sudski nametnutom rešenju (vidi stav 50 iznad i odeljak D ispod).

C.4. Uopšteno govoreći poželjno je da, u zemljama čiji ustavni aranžmani to dozvoljavaju, postoji određeni stepen fleksibilnosti koji omogućava sudijama i/ili njihovim predmetima da budu relativno lako premešteni iz jednog suda u drugi, makar privremeno i pod uslovom njihovog pristanka, u cilju rešavanja pitanja promenljivog obima posla. Pri razmatranju mogućnosti ukidanja pojedinih sudova, uvek bi trebalo uzeti u obzir pravo građana na jednostavan pristup sudu (vidi stavove 57-60 iznad).

C.5. Potrebno je omogućiti lakše angažovanje sudije pojedinca kada je reč o odlučivanju o krivici ili nevinosti pod uslovima navedenim u stavovima 61-64 iznad. KVES takođe smatra da zemlje treba da podstaknu obuku i profesionalno usavršavanje u cilju punog angažovanja sudije pojedinca u prvostepenom postupku, kad god je to moguće postići u skladu sa iskustvom i sposobnostima raspoloživih sudija i prirodom postupka o kome je reč (vidi stavove 61-64 iznad).

C.6. Sudije bi trebalo da imaju jednog ili više ličnih pomoćnika sa dobrim kvalifikacijama u oblasti prava kojima mogu delegirati određene aktivnosti (vidi stav 65 iznad).

C.7. Aktivnosti izvan sudijske funkcije navedene u Preporuci br. R (86) 12 trebalo bi da budu poverene organima i pojedincima koji ne vrše sudijsku funkciju. Takođe treba posvetiti pažnju rizicima koji se nužno javljaju kada je sudijama dozvoljeno da se bave drugim privatnim poslom, koji može uticati na njihovu javnu funkciju. Sudije ne bi trebalo da budu odvrćane od učešća u radu određenih komisija i drugih vansudskih organa, ali oni treba da budu veoma

oprezni pre nego što prihvate da budu angažovani u predmetima u kojima treba donijeti suštinski izvanpravnu presudu (vidi stavove 66-69).

C.8. U krivičnim stvarima, pravilno je stanovište da pravna pomoć i besplatno pravno zastupanje treba da budu dostupni bez procene osnovanosti tvrdnje optuženog. KVES preporučuje dalje istraživanje o razlikama između prirode i ozbiljnosti predmeta za koje su takva pomoć ili zastupanje dostupni u različitim zemljama. Kada je reč o parničnim predmetima, potrebno je uvesti odgovarajuće sisteme kontrole koji bi omogućili prethodnu procenu osnovanosti tužbenih zahteva (vidi stav 70 iznad).

C.9. U svim aspektima upravljanja predmetima, komparativno istraživanje iskustava drugih zemalja nudi vredna saznanja o konkretnim procesnim merama koje mogu da budu uvedene, od kojih je jedan broj detaljnije razmotren u tekstu iznad.

#### Krivični predmeti

C.10. Potrebno je podstaći dodatna istraživanja u pojedinim državama koje trenutno nemaju nijedan od sistema u kojima važi diskreciono pravo u vezi podizanja optužnice ili njima ekvivalentnih sistema, u cilju primene Preporuke br. R (87) 18 (vidi stavove 73-77 iznad).

C.11. Sve zemlje treba da razmotre da li sistem smanjivanja kazne u zamenu za priznanje krivice može nepovoljno uticati na njihovo krivično pravosuđe. Svako takvo priznanje mora biti učinjeno na sudu i pred sudijom. Advokati treba da imaju profesionalnu obavezu da obezbede da priznanje krivice bude učinjeno svojevolsno i sa namerom da se priznaju svi elementi krivičnog dela koje se optuženom stavlja na teret (vidi stavove 79-89 iznad).

#### Parnični predmeti

C.12. U cilju ispunjavanja svojih obaveza prema članu 6 EKLJP da osiguraju „pravično i javno suđenje u razumnom roku“, države treba da obezbede adekvatne resurse, dok sudovi treba da vode pojedinačne predmete na način koji je pravičan i ravnopravan u odnosu na strane u sporu i koji uzima u obzir interese ostalih stranaka i javnosti u celini; ovo podrazumeva vođenje postupka na način koji će omogućiti stranama u konkretnom sporu da dobiju pravnu zaštitu uz troškove koji su srazmerni predmetu i vrednosti predmeta spora, kao i resursima suda, i koji će omogućiti drugima da dobiju pravičan deo sudskog vremena za sopstvene sporove (vidi stavove 103-104 iznad).

C.13. Ključ za srazmerno vođenje postupka leži u aktivnom upravljanju predmetima od strane sudija, čiji su glavni principi navedeni u Preporuci br. R (84) 5. Najvažnije je da sudije od početka i celim tokom postupka kontrolišu vremenski raspored i trajanje postupka, da čvrsto utvrde datume i imaju ovlašćenje da odbiju zahtjev za odlaganje, čak i ako to zatraže obe strane u postupku (vidi stavove 90-102 iznad).

C.14. Strane u sporu treba da budu u obavezi da definišu svoju argumentaciju i dokaze i da se o njima izjasne u ranoj fazi, dok sudije treba da imaju nadležnost, kako u prvom stepenu tako i u žalbenom postupku, da zanemare izmenjene i/ili nove argumente ili dokaze nakon te faze (vidi stavove 122-125 iznad).

C.15. Države treba da uvedu (a) efikasne zaštitne mere, (b) sažete, pojednostavljene i/ili skraćene postupke i (c) postupke za rano utvrđivanje prethodnih pitanja (uključujući i pitanja

sudske nadležnosti) kao i za ubrzano rešavanje svih žalbi u pogledu tih prethodnih pitanja (vidi stavove 111-113 iznad).

C.16. Sudske presude treba da budu izvršne bez odlaganja, bez obzira na žalbu, pod uslovom da postoji garancija, kojom se, kada je to potrebno, štiti strana koja je izgubila spor u slučaju usvajanja žalbe (vidi stavove 129-130 iznad).

C.17. Države treba da razmotre mogućnost uvođenja u svoje sisteme kontrolu očigledno neosnovanih žalbi, kako bi obezbedili da brzo rešavanje osnovanih žalbi ne bude ugroženo (vidi stav 138 iznad).

#### D. Alternativno rešavanje sporova

D.1. Neophodno je podstaći razvoj mehanizama alternativnog rešavanja sporova i unaprediti svest javnosti o njihovom postojanju, načinu na koji funkcionišu i njihovim troškovima (vidi stav 141 iznad).

D.2. Pravna pomoć treba da bude dostupna kod alternativnog rešavanja sporova isto kao i kod standardnih sudskih postupaka; i sredstva opredeljena za pravnu pomoć i svi ostali javni rashodi namenjeni pružanju podrške alternativnom rešavanju sporova treba da budu objedinjeni u poseban budžet, tako da troškovi s tim u vezi ne idu na teret operativnog budžeta sudova (vidi stav 142 iznad).

D.3. Iako, za razliku od alternativnog rešavanja građanskih sporova, medijacija u krivičnim stvarima ne donosi korist u smislu smanjenja trenutnog obima posla u sudskom sistemu, ona može imati preventivna efekta u odnosu na buduća krivična dela; budući da se Preporuka br. R (99) 19 usredsređuje isključivo na „medijaciju“ između optuženog i oštećenog postoji potreba za daljim istraživanjem šireg koncepta „restorativne pravde“, tj. postupka koji dozvoljava odstupanje od uobičajenog krivičnog procesa pre početka samog postupka (ubrzo nakon lišenja slobode), nakon što je postupak počeo u okviru faze izricanja presude ili čak nakon izvršenja kazne; s obzirom da mehanizmi restorativne pravde zahtevaju pažljiviju implementaciju od alternativnog rešavanja parničnih sporova, jer je dovođenje oštećenih i izvršilaca krivičnih dela u kontakt mnogo osetljiviji postupak od povezivanja dve suprotstavljene strane u građanskom postupku, uspeh ovog koncepta delom zavisi od promene u radnoj kulturi krivično-pravnih profesionalaca koji su navikli na redovna suđenja i standardne pravosudne modele. (vidi stavove 146-149).

D.4. Prihvatanje medijacije, u građanskom i upravnom postupku, može biti odluka strana u postupku ili, alternativno, sudiji treba da bude data mogućnost da preporuči stranama da spor iznesu pred medijatora; stranama treba dati mogućnost da odbiju medijaciju; to odbijanje ne bi trebalo da naruši pravo strane da njegov/njen slučaj bude rešen (vidi stavove 150-152 iznad).

D.5. Kada je reč o ulozi sudije u krivičnoj medijaciji, ako je slučaj usmeren sa normalnog toka krivičnog postupka koji je prvobitno pokrenut, treba da postoji nalog sudije kojim se to usmeravanje nalaže; svimehanizmi restorativne pravde (ili, ako je moguće, samo oni koji predstavljaju više od prostih upozorenja bez pravne snage) treba da budu formalizovani u vidu sudskog odobrenja (vidi stavove 151-152 iznad).

D.6. Informacije iznesene tokom postupaka medijacije u građanskim i upravnim sporovima treba da budu poverljive; njihova poverljivost može biti ukinuta u slučaju sporazuma među stranama; Otvoreno je pitanje da li i u kojoj meri sudija može uzeti u obzir odbijanje medijacije

ili sporazumnog rešavanja spora prilikom donošenja odluke koja se odnosi na sudske troškove (vidi stavove 154-156 iznad).

D.7. Poverljivost bi takođe trebalo da se primenjuje na alternativno rešavanje sporova u krivičnim stvarima, naročito u zemljama u kojima je pokretanje krivičnog postupka obavezno. Ovo pokreće pitanje kakve treba da budu posledice priznanja izvršenja drugih dela od strane učinioca ili lica koje ne učestvuju u procesu medijacije (vidi stav 157 iznad).

D.8. Kako u krivičnim tako i u građansko-upravnim stvarima, mehanizmi za alternativno rešavanje sporova treba da budu tesno povezani sa sudskim sistemom; odgovarajuće zakonske odredbe i sudska praksa treba da ovlaste sudiju da naloži stranama da se obrate stručnom medijatoru imenovanom od strane suda, koji poseduje odgovarajuće veštine i kvalifikacije, kao i nepristrasnost i nezavisnost neophodnu za takvu javnu funkciju (vidi stavove 157-159 i 161 iznad).

D.9. Sudije i same mogu vršiti funkciju medijatora, budući da to omogućava da se sudijska ekspertiza stavi u funkciju javnosti; od presudnog je značaja, međutim, da njihova nepristrasnost bude očuvana, posebno tako što će im biti omogućeno da ovu funkciju vrše u svim sporovima osim u onima u kojima treba da vode sudski postupak ili donesu odluku (vidi stav 161 iznad).

D.10. Poravnanje postignuto alternativnim rešavanjem spora treba da podleže potvrdi od strane sudije, naročito u slučajevima kada je potrebno razmotriri mere izvršenja; u tom slučaju sudija mora imati značajne nadležnosti, naročito kada je reč o poštovanju principa jednakosti među stranama, validnosti njihovog pristanka na mere predviđene sporazumom i poštovanje prava i javnog poretka; što se tiče pojedinih aspekata krivične medijacije, potrebne su dodatne garantije (vidi stavove 162-164 iznad).

## DODATAK

Spisak tekstova i instrumenata Saveta Evrope citiranih u ovom Mišljenju

Mišljenje br. 1 (2001) Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES ) o standardima koji se tiču nezavisnosti i nesmenjivosti sudija.

Mišljenje br. 2 (2001) Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES ) o finansiranju i upravljanju sudovima sa osvrtom na efikasnost pravosuđa i član 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima

Mišljenje br. 3 (2002) Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES ) o principima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, naročito etici, neprikladnom ponašanju i nepristrasnosti.

Rezolucija (78) 8 o pravnoj pomoći i savetu.

Preporuka br. R (84) 5 Komiteta ministara državama članicama o principima građanskog postupka čiji je cilj da unaprede funkcionisanje pravosuđa.

Preporuka br. R (86) 12 Komiteta ministara državama članicama o merama za sprečavanje i smanjenje prekomernog obima posla u sudovima.

Preporuka br. R (94) 12 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija.

Preporuka br. R (87) 18 Komiteta ministara državama članicama o pojednostavljenju krivičnog pravosuđa.

Preporuka br. R (95) 12 Komiteta ministara državama članicama o upravljanju u krivičnom pravosuđu.

Preporuka br. R (98) 1 Komiteta ministara državama članicama o medijaciji u porodičnim sporovima.

Preporuka br. R (99) 19 Komiteta ministara državama članicama o medijaciji u krivičnim stvarima.

Preporuka Rec (2001) 9 Komiteta ministara državama članicama o alternativama sudskog procesa između upravnih vlasti i privatnih lica.

Preporuka Rec (2002) 10 Komiteta ministara državama članicama o medijaciji u građanskim stvarima.

The translation was prepared as part of the Council of Europe project „Strengthening the judiciary reform process in Serbia“ and funded by the Federal Republic of Germany