



CCJE(2019)6

Strasbourg, 7 studenoga 2020

SAVJETODAVNO VIJEĆE EUROPSKIH SUDACA (CCJE)

CCJE Mišljenje br. 22 (2019)

ULOGA SUDSKIH SAVJETNIKA

I. Uvod

1. Europska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) jamči pravo na zakonom ustanovljen neovisan i nepristran sud¹. Neovisnost i nepristranost sudaca zaštićeni su i tijekom njihovog imenovanja i u vršenju njihovih dužnosti kako bi mogli suditi u skladu s tim jamstvima. Kada suce u suđenju podupiru savjetnici, kvaliteta i učinkovitost njihova rada može biti dodatno unaprijeđena u interesu društva i stranaka u postupku. Međutim, to se mora učiniti na način koji ne ugrožava prava stranaka prema članku 6. EKLJP. Stoga je Savjetodavno vijeće europskih sudaca (CCJE) pripremio ovo Mišljenje u skladu s mandatom koji mu je dodijelio Odbor ministara.
2. Ovo je mišljenje pripremljeno na temelju prethodnih mišljenja CCJE-a, sudaca Magne Carte CCJE-a (2010) i relevantnih instrumenata Vijeća Europe, posebno Europske povelje o statutu sudaca (1998.) i preporuke CM / Rec (2010)12 Odbora ministara o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti.
3. Mišljenje također uzima u obzir odgovore članova CCJE-a na upitnik „o ulozi sudskih službenika i sudskih savjetnika unutar sudova i njihov odnos sa sucima“, sažetak ovih odgovora i preliminarni nacrt koji je pripremio znanstveni stručnjak imenovan od strane Vijeća Europe, prof. dr. Anne Sanders (Sveučilište Bielefeld / Viši regionalni sud u Hammu).

¹ Članak 6 EKLJP

II. Potpora sucima: opseg mišljenja

A. Tko su sudski savjetnici?

4. Rad sudaca mogu podržati različite vrste pomoćnika i sudskog osoblja. Ovo se mišljenje fokusira na sudske savjetnike. Sudski savjetnici imaju pravnu edukaciju i podržavaju suce ili sudska vijeća u njihovom suđenju. Sudski savjetnici preuzimaju širok spektar zadataka kao što su istraživanje, priprema dopisa o pravnim pitanjima ili izrada nacрта presuda. Takve osobe mogu imati mnogo različitih naziva, uključujući sudski savjetnik, pravni službenik, pravni djelatnik, tajnik, Referendare, Wissenschaftliche Mitarbeiter, Gerichtsschreiber, référendaires ili greffiers².

B. Sudsko osoblje izvan opsega ovog Mišljenja

5. Sudski službenici koji upravljaju zaštitom, održavanjem sudskih zgrada i IT službama neophodni su za sudski sustav. Međutim, oni su izvan dosega ovog Mišljenja.
6. Baš kao i sudski savjetnici, administrativni pomoćnici često usko surađuju sa sucima. Djeluju, na primjer, na organiziranju spisa, dopisivanju, pripremi službenih verzija odluka, prikupljanju dokumenata i statističkih podataka. Iako može doći do znatnog preklapanja između njihovog rada i rada sudskih savjetnika, ovo se Mišljenje usredotočuje na status i dužnosti sudskih savjetnika.
7. Studenti preddiplomskog prava koji stažiraju na sudu izvan su dosega ovog Mišljenja, čak i ako pružaju podršku sucima.
8. Sudski službenici ili Rechtspfleger, ili španjolski Letrados de la Administración de Justicia, koji imaju ograničene ovlasti odlučivanja u određenim slučajevima, primjerice o pitanjima izvršenja ili registracije, također su izvan dosega ovog Mišljenja. Takvi pravosudni službenici sami odlučuju o svojim predmetima i rade na svojim zadacima, a ne podržavaju suce u njihovom sudovanju. Postoje, međutim, države članice u kojima sudski savjetnici također imaju određene ovlasti donošenja odluka, koje se razlikuju od potpore koju pružaju sucima. Štoviše, u mnogim državama članicama specijalno sudsko osoblje također obavlja dužnosti poput registracije, ovjere presuda i drugih dokumenata, kao i pisanja službenog protokola sa saslušanja, poput belgijskog greffiera. Te su specifične dužnosti izvan dosega ovog Mišljenja, jer mogu zahtijevati određeni stupanj neovisnosti čak i od suca.
9. Sudsko osoblje s istim nazivom može obavljati različite dužnosti u različitim državama članicama. Ako imaju dvostruku ulogu, ovo Mišljenje je ograničeno na onaj dio uloge koji se sastoji od potpore ulozi suca.
10. U mnogim se slučajevima suci moraju pouzdati u znanje i iskustvo stručnjaka koji nemaju pravnu stručnost kako bi se slučajevi primjereno odlučili. Međutim, takvi stručnjaci, čak i ako su trajno zaposleni na sudu, su izvan dosega ovog Mišljenja.

² Podaci o praksi u državama članicama navedeni u ovom Mišljenju značajno su sažeti. Za detaljnije informacije, čitatelja se poziva da pogleda odgovore članova CCJE-a i sažetak odgovora na <https://www.coe.int/en/web/ccje/opinion-no.-22-on-the-role-of-court-clerks-and-legal-assistants-within-the-courts-and-their-relationships-with-judges>.

III. Uloga i dužnosti sudaca i sudskih savjetnika

A. Koji bi trebao biti razlog za zapošljavanje sudskih savjetnika?

1. Podrška u suđenju

11. Podrška suđenju u interesu cjelokupnog društva bi trebao biti glavni razlog za zapošljavanje sudskih savjetnika. Sposobni sudski savjetnici mogu pružiti dragocjenu podršku sucima i na taj način pomoći u poboljšanju kvalitete sudskih odluka. Rad sudskih savjetnika sa specijaliziranim pravnim znanjem može biti osobito koristan³. Ipak, imenovanje kvalificiranih sudaca i odgovarajuće mogućnosti obuke sudaca se ne bi trebale zanemariti u korist zapošljavanja pravosudnih pomoćnika.

2. Obrazovanje mladih pravnika, posebice (budućih) sudaca

12. Rad sudskih savjetnika može poslužiti i u obrazovne svrhe. Radeći kao sudski savjetnici, mladi pravnici mogu steći korisno razumijevanje rada sudova. To je vidljivo iz iskustva zemalja članica. U nekim državama članicama podrška suci je obavezan dio pravnog obrazovanja prije prakse⁴. U drugim je državama rad u svojstvu sudskog savjetnika formalni ili neformalni preduvjet ili se barem smatra korisnim iskustvom prije nego što se osoba prijavi za zvanje suca⁵. Čak i u zemljama u kojima nema karijernog pravosuđa i suci se imenuju iz reda uspješnih praktičara, dobivanje perspektive „iza klupe“ smatra se korisnim⁶. U drugim zemljama, u kojima mladi suci mogu neko vrijeme služiti kao sudski savjetnici na višim sudovima, takvi položaji⁷ mogu pružiti korisne uvide i iskustva prije napredovanja na više sudske položaje.

3. Učinkovitost

13. Pravovremeno i ekonomično odlučivanje o predmetima važan je cilj svakog suca. Štoviše, kvaliteta sudskih odluka nakon detaljnog razmatranja pitanja⁸ bitan je aspekt učinkovitog pravosuđa. Sudski savjetnici mogu biti važno sredstvo za oslobađanje sudaca od ne-pravnih poslova, kako bi se ubrzao rad sudova i smanjio broj zaostataka⁹, a i kao pomoć u pripremi kvalitetnijih odluka. Kao što je CCJE istaknuo, odgovornost država članica je da osiguraju odgovarajuće resurse kako bi sudovi mogli pružiti suđenje visoke kvalitete u interesu javnosti¹⁰. Prije svega, to znači osigurati financijska sredstva za imenovanje dovoljnog broja sudaca. Međutim, suci ne rade sami na sudovima. Stoga je nužno osigurati dovoljno sredstava za zapošljavanje kvalificiranog sudskog osoblja, uključujući sudske savjetnike¹¹.
14. Mora postojati ravnoteža između brzog sudskog postupka i prava stranaka na neovisan i nepristran sud. Članak 6. EKLP jamči pravo stranaka da imaju odluku pravičnog i nepristranog suda. Sudski savjetnik nije dio tog suda. Stoga se sudski savjetnici ne bi smjeli zapošljavati nauštrb imenovanja odgovarajućeg broja sudaca.

³ Na primjer, u međunarodnom i Europskom pravu: CCJE Opinion No. 9 (2006) para 19, Rec. A(e)

⁴ Njemačka, Slovenija

⁵ Belgija, BiH, Finska, Gruzija, Poljska, Moldavija, Slovenija, Švedska, Švicarska

⁶ Irska, Ujedinjeno Kraljevstvo

⁷ Albanija, Hrvatska, Njemačka, Slovenija

⁸ Vidi preporuku CM/Rec(2010)12, para 31; za kvalitetu sudskih odluka vidi CCJE Opinion No. 11 (2008).

⁹ Vidi CCJE mišljenje Br. 6 (2004) para 65

¹⁰ Vidi Preporuku CM/Rec(2010)12, para 32, i CCJE Mišljenje Br. 2 (2001), para 4; Mišljenje Br. 10 (2007), para 37; Mišljenje Br. 17 (2014), para 35; Mišljenje Br. 18 (2015), para 22.

¹¹ Vidi Mišljenje CCJE br. 11 (2008) para 14; CCJE Mišljenje br. 2 (2001), para 8

Ako je opterećenost sudaca prevelika, to bi moglo povećati pritisak da se na sudske savjetnike prenese više dužnosti nego što je poželjno¹².

15. Podržavajući odlučivanje sudaca, sudski savjetnici mogu poboljšati rad suda na svim razinama. Države članice trebale bi pažljivo razmisliti hoće li zaposliti sudske savjetnike, i ako da, u kojim bi se sudovima trebali zaposliti i kako organizirati njihov rad kako bi podržali kvalitetu i pravodobnost, a samim time i učinkovitost pravosudnog sustava. U tom procesu, države članice moraju biti svjesne da različite svrhe zapošljavanja sudskih savjetnika mogu biti međusobno isključive. Ako države članice nastoje podržati brzo donošenje odluka sa sudskim savjetnicima, ovu svrhu ne mogu postići zapošljavanjem sudskih savjetnika u čisto obrazovne svrhe, jer to opterećuje suce mentoriranjem i podučavanjem.
16. Iako se sve države članice koje koriste sudske savjetnike slažu da pružaju dragocjenu pomoć i štede vrijeme sudaca, vrlo malo država članica prikuplja podatke o tome kolika je stvarna korist od sudskih savjetnika¹³. Stoga se preporučuje državama članicama da procjenjuju doprinos sudskih savjetnika.

B. Uloga suca i uloga sudskog savjetnika

1. Uloga suca

17. Razumijevanje uloge sudaca u bilo kojem pravosudnom sustavu neraskidivo je povezano s njegovom poviješću, pravnom i pravosudnom kulturom. Stoga se uloga suca u različitim državama članicama i dalje shvaća na različite načine. I dalje mogu postojati znatne razlike, na primjer, između država kontinentalnog prava (civil law) i država anglosaksonskog (common law) prava. U common law sustavima pisanje presude može se shvatiti kao osobna dužnost koja se ne bi trebala prenijeti ili dijeliti sa savjetnikom, bez obzira na to koliko je savjetnik kvalificiran.
18. Bez obzira koliko različite prakse i tradicije pravosudnih sustava mogu biti, odlučivanje je svugdje u središtu uloge sudaca. Članak 6. EKLJP postavlja zahtjeve za legitimitet sudskih odluka. Postupci¹⁴ i značajna jamstva neovisnosti i nepristranosti pravosuđa imaju za cilj zaštititi postupak odlučivanja pojedinog suca¹⁵. Ta jamstva osiguravaju da suci mogu samostalno i nepristrano odlučivati u skladu sa zakonom i njihovim tumačenjem činjenica¹⁶. Te garancije nisu povlastice dodijeljene u osobnom interesu sudaca, već u interesu vladavine zakona i osoba koje traže pravdu zajamčene člankom 6. EKLJP¹⁷. Stoga donošenje odluka nije privilegij sudaca koji se može delegirati po volji, nego je u središtu njihove dužnosti u društvu utemeljenom na vladavini zakona. Suci nisu samo voditelji predmeta, već moraju baratati zakonom i činjenicama na način da sudske odluke ostanu u potpunosti njihove.

¹² O učincima povećanog opterećenja na rad s sudskim savjetnicima vidi Nina Holvast, U sjeni suca - uključivanje sudskih savjetnika u rad nizozemskih okružnih sudova, 2017., str. 179-181; vidi također Peter Bieri, Pravni službenici u Švicarskoj - Rješenje kako se nositi s teretom predmeta, 7 Međunarodni časopis za sudsku upravu (2016).

¹³ Republika Češka, Ujedinjeno Kraljevstvo, U Hrvatskoj je istraživanje pokazalo da su sudovi sa sudskim savjetnicima učinkovitiji nego sudovi bez takve potpore

¹⁴ Za važnost imenovanja sudaca vidi Preporuku CM/Rec (2010) 12, paras 3, 4. vidi isto ESLJP odluka od 12. ožujka 2019 – Astradsson v. Island – Slučaj br. 26374/18

¹⁵ Vidi Povelju o temeljnim pravima EU: Sud Europske unije (CJEU), odluka od 27. veljače 2018. - Associação Sindical dos Juízes Portugueses protiv Tribuna de Contas - C 64/16, para 44. Za važnost razdvajanja vlasti i sudske neovisnosti kao elementa od javnog značaja u slobodi govora, vidi ESLJP, odluka od 23. lipnja 2016. - 20261/12. Baka protiv Mađarske, para162-176.

¹⁶ Preporuka CM/Rec(2010)12, para 5.

¹⁷ Preporuka CM/Rec(2010)12, para 11

2. *Uloga sudskih savjetnika*

19. Uloga sudskih savjetnika proizlazi iz uloge suca. Sudski savjetnici moraju podržati suce u njihovoj ulozi, a ne zamjenjivati ih. Bez obzira na njihove dužnosti, mora ih nadzirati sudac ili suci koji su i dalje odgovorni za donošenje odluka u svim aspektima. Međutim, podržavajući suce u njihovom suđenju, sudski savjetnici sudjeluju u izvršavanju sudskih zadataka. Stoga moraju udovoljavati najvišim profesionalnim i etičkim standardima i na taj način pomoći u izgradnji visokog povjerenja javnosti u pravosudne institucije¹⁸.

C. Rad sudskih savjetnika

20. Svaki pravni sustav mora odlučiti hoće li i u kojoj mjeri biti angažirani sudski savjetnici. Ta će odluka ovisiti o mnogim čimbenicima, uključujući o pravnoj tradiciji i razumijevanju uloge sudaca i stranaka.

1. Koje dužnosti i odgovornosti moraju ostati na sucu?

21. Kao što je već spomenuto, odlučivanje je u središtu dužnosti suca u svim pravnim sustavima. Stoga odlučivanje mora ostati u domeni suca ili vijeća koje je odgovorno za predmet. Donošenje odluka zahtijeva primjenu prava na temelju sveobuhvatnog razumijevanja činjenica. Suci održavaju ročišta kako bi utvrdili činjenice i raspravljali o pitanjima u sporu s odvjetnicima i strankama. Na primjer, u kaznenim predmetima, saslušanje pruža priliku za saslušanje žrtve i optuženog. Izrada nacrt presude mora se temeljiti na odlučivanju sudaca u svakom pogledu predmeta¹⁹.
22. Što su sudski savjetnici bliže procesu odlučivanja, to je važnije da suci i pravosudni sustavi ostaju na oprezu. Sav pripremni rad zahtijeva održavanje ravnoteže između učinkovite organizacije rada i kontrole suca. Iz perspektive sudaca, to bi se trebalo učiniti pomnim nadzorom rada sudskih savjetnika.

2. Rad sudskih savjetnika u odnosu na postupak odlučivanja.

23. Odgovori država članica pokazuju razne dužnosti različitih razina odgovornosti koje sudski savjetnici mogu obavljati. Ako sudski savjetnici aktivno rade u procesu odlučivanja, države članice moraju osigurati da sudac ostane u kontroli kako bi osigurao prava stranaka prema članku 6. EKLJP.

(i) Organiziranje spisa i istraživanje činjenica

24. Sudski savjetnici mogu pomoći u istraživanju činjenica, na primjer organiziranjem i pregledavanjem velikih dokumenata pod vodstvom i nadzorom suca²⁰. Međutim, budući da se sudsko odlučivanje temelji na činjenicama, utvrđivanje i procjena činjenica ostaje isključivo odgovornost suca. Stoga bi uloga savjetnika trebala ostati ograničena u tom pogledu.

¹⁸ Vidi Model etičkog kodeksa za pravne suradnike i savjetnike u sudovima i tužiteljstvima u Bosni i Hercegovini, str. 4.

¹⁹ O važnosti profesionalizma sudaca, vidi Mišljenje CCJE br. 11 (2008), točke 21-23.

²⁰ U Malti, sudski savjetnici prikupljaju dokaze za suce.

(ii) Izrada nacrtu odluka ili pisanje prijedloga odluka.

25. U mnogim su državama sudski savjetnici uključeni u izradu nacrtu odluka i presuda. To može uključivati i izradu procesnih odluka²¹. Međutim, neke države članice ne dopuštaju sudjelovanje sudskih savjetnika u procesu izrade odluka²². Ako su sudski savjetnici uključeni u postupak sastavljanja nacrtu, oni bi trebali raditi pod strogim nadzorom i vodstvom suca. Stoga bi države članice trebale razmotriti je li i u kojoj mjeri prikladno dopustiti prisustvo i sudjelovanje sudskih savjetnika na raspravama u predmetima.
26. Ako sudski savjetnici pripreme kompletne nacrtu odluka, postoji rizik da prijedlozi savjetnika usmjeravaju mišljenje suca (učinak sidrenja). Međutim, takav je učinak moguć i ako sudski savjetnik samo pripremi prijedlog kako bi trebalo odlučiti o pojedinom predmetu²³. Ovi rizici mogu biti osobito visoki ako sudski savjetnici pripreme prvi nacrt ili memorandum bez uputa suca. Međutim, čak i ako je takav nacrt presude ili dopisa napisan nakon što je sudac izrazio svoje preliminarno mišljenje, davanje savjetnicima da izrađuju nacrtu odluka može spriječiti suca da se istinski upozna s predmetom. U ovoj situaciji sudac možda neće shvatiti da se prvotni dojam može promijeniti detaljnijim radom na izradi nacrtu presude. Suci trebaju biti svjesni tih rizika i pobrinuti se da zadrže odgovornost za presude u svakom trenutku.

(iii) Samostalan rad na predmetima

27. U nekim državama članicama sudski savjetnici rade na predmetima neovisnije, na primjer odlučujući o proceduralnim pitanjima poput imenovanja vještaka ili odlučivanja o troškovima postupka. U malom broju država članica sudski savjetnici također mogu voditi saslušanja i raditi na manjim predmetima²⁴. U mnogim slučajevima, odluke sudskih savjetnika zahtijevaju odobrenje suca. Ako države članice omogućе sudskim savjetnicima obavljanje tako važnih zadataka, to se može učiniti samo uz zakonsku osnovu i uz strogi nadzor suca.

(iv) Rad u izboru predmeta za žalbu ili ustavni nadzor

28. Vrhovni i ustavni sudovi imaju jedinstvenu ulogu u ujedinjavanju sudske prakse²⁵ i često primaju velik broj predmeta. Sudski savjetnici koji rade na vrhovnim i ustavnim sudovima često sažimaju činjenice predmeta i relevantni zakon i daju prijedloge treba li predmet biti prihvaćen za žalbu ili ustavni nadzor²⁶. Takva pomoć u "odbacivanju" prijava može pomoći sucima da se usredotoče na važne slučajeve, dok savjetnici pomažu u bržem rješavanju rutinskih predmeta. Međutim, postoji rizik da sudski savjetnici dobiju utjecaj na odabir predmeta. Države članice moraju biti svjesne takvih rizika i osigurati da suci kontroliraju odlučivanje i odabir samih predmeta.

3. Rad sudskih savjetnika izvan procesa odlučivanja

²¹ Andora, Austrija, Belgija, Hrvatska, Finska, Gruzija, Latvija, Litva, Republika Moldavija, Ruska Federacija, Švedska, Ukrajina.

²² Andora, Irska, Ujedinjeno Kraljevstvo.

²³ Za akademsku raspravu o ovom problemu s daljnjim referencama vidi Nina Holvast, U sjenu suca, umiješanost pravosudnih pomoćnika na nizozemске okružne sudove, 2017., str. 216.

²⁴ Takve mogućnosti postoje u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Češkoj, Finskoj, Islandu, Sloveniji i Švedskoj.

²⁵ O ulozi vrhovnih sudova u osiguravanju ujednačenosti sudske prakse, vidi Mišljenje CCJE br. 20 (2017), točke 20-25.

²⁶ Andora, Austrija, Hrvatska, Češka, Finska, Gruzija, Njemačka, Island, Litva, Norveška, Poljska, Rumunjska, Slovenija, Španjolska.

(i) Pravno istraživanje

29. Sudski savjetnici mogu istraživati (ako to ne rade stranke) zakone, i analizirati sudsku praksu. To je praksa u svim državama članicama u kojima postoje sudski savjetnici. U nekim se državama članicama istraživanje uglavnom smatra dužnostima stranaka²⁷. Međutim, ako sudski savjetnici pripreme bilješke s prijedlogom odluke i / ili razlozima za odluku, oni su više uključeni u postupak donošenja odluke.

(ii) Pisanje službenih zapisnika sudskih rasprava

30. U mnogim je zemljama pisanje službenog zapisnika sudske rasprave ostalo važna dužnost određenih sudskih savjetnika²⁸. Ovaj zadatak sve više preuzima tehnologija, ali može ostati važan u nekim slučajevima.

(iii) Primpremanje odluka za objavu

31. Ostale dužnosti sudskih savjetnika mogu uključivati korekturu odluka, provjere referenci ili pripremu odluka za objavljivanje (posebno uključujući anonimizaciju).

(iv) Pripremanje informacija za medije

32. CCJE je prepoznao važnost pružanja medijima sažetaka sudskih odluka, informacija o činjenicama i informacija o saslušanjima²⁹. Izrada takvih informacija pod nadzorom suca može biti važna dužnost sudskih savjetnika.

(v) Administrativne dužnosti

33. Dok administrativne poslove obično obavljaju administrativni pomoćnici, dužnosti poput pisanja službenih protokola o saslušanjima, organiziranja predmeta, dopisivanja sa strankama, pripreme službenih kopija odluka i prikupljanja statističkih podataka obavljaju sudski savjetnici u nekim državama članicama.

34. Neki propisi ili smjernice trebali bi informirati suce i sudske savjetnike o tome koji se poslovi mogu prenijeti na sudske savjetnike, čime se stvara transparentnost i odgovornost o prihvatljivom uključivanju sudskih savjetnika u postupak donošenja odluka³⁰. Konkretno, pravosudni sustavi moraju uzeti u obzir da iskušenje aktivnijeg uključivanja sudskih savjetnika u proces donošenja odluka može biti vrlo veliko za preopterećene suce.

D. Interakcija sudaca i sudskih savjetnika

1. Sudski savjetnici pod vodstvom sudaca

35. Zaštita neovisnosti pravosuđa preduvjet je vladavine zakona. Sudski savjetnici nisu suci i stoga u tom svojstvu nemaju pravo na sudačku neovisnost. Stoga, u svojoj ulozi sudskih savjetnika, oni nisu neovisni o sucima s kojima rade. U tom svojstvu, oni moraju slijediti naredbe sudaca.

²⁷ Ujedinjeno Kraljevstvo

²⁸ Andora, Austrija, Belgija, Finska, Francuska, Monako, Rumunjska, Ruska Federacija, Švedska, Švicarska.

²⁹ CCJE Mišljenje br. 7 (2005), para 42.

³⁰ O važnosti regulacije iz akademske perspektive vidi Nina Holvast, U sjeni suca, uključenost pravosudnih pomoćnika na nizozemске okružne sudove, 2017., str. 217-219.

2. Sudačka uloga vodstva

36. Kao što je već spomenuto, suci nisu samo voditelji predmeta. Međutim, ako savjetnici rade s njima, suci moraju imati vodeću ulogu što podrazumijeva davanje konstruktivnih povratnih informacija, pomaganje u razvoju sudskih savjetnika, izgradnju međusobnog povjerenja i planiranje zadataka koji mogu biti delegirani. Ta je uloga posebno jaka ako rad sa savjetnikom služi u obrazovne svrhe. Što veći broj savjetnika radi sa sucem, veća je važnost takvih menadžerskih vještina. Suce treba naučiti kako voditi, delegirati i komunicirati te im trebati pružiti potporu kroz adekvatne savjete.

3. Jasne upute

37. Suci moraju dati jasne upute sudskim savjetnicima i pružiti im sve potrebne informacije kako bi im omogućili da svoj posao obavljaju na najbolji mogući način.

4. Međusobno poštovanje

38. Suci i savjetnici trebaju poštovati i cijeniti međusobnu ulogu i međusobne dužnosti. Sudski savjetnici moraju poštivati ograničenje svoje uloge u odnosu na ulogu suca. Suci, međutim, moraju cijeniti i uvažavati važan doprinos sudskih savjetnika u radu suda.

5. Razmjena

39. Na temelju uzajamnog poštovanja i razumijevanja uloga sudskih savjetnika i sudaca, oboje mogu i trebaju sudjelovati u međusobno korisnoj razmjeni. Budući da neki ljudi preferiraju "razmišljanje na glas" u odnosu na "razmišljanje na papiru", sudski savjetnik koji služi kao "zvučna soba" može biti koristan za suca, pogotovo ako sudac nije dio vijeća, već odlučuje sam. Konstruktivne povratne informacije korisne su i za asvjetnike i za suce.

6. Reguliranje radnog odnosa

40. Države članice bi trebale prepoznati uloge i dužnosti sudskih savjetnika. Neke su države članice radni odnos sudaca i sudskih savjetnika regulirale statutom ili internim propisima³¹. Države članice trebale bi utvrditi ključna pitanja u odnosu između sudaca i savjetnika i razmotriti najbolje načine za njihovo rješavanje. To može biti kroz propise, standarde i smjernice ili kodekse ponašanja za interakciju između sudaca i sudskih savjetnika. Provedbeni propisi i etička pravila također mogu pomoći u izbjegavanju sukoba između sudaca i sudskih savjetnika, te objasniti, na primjer, kako rješavati sukob osobnosti³².

IV. Status sudskih savjetnika

A. Praksa u državama članicama

41. Informacije koje su dostavile države članice pokazuju niz različitih pristupa statusu i organizaciji sudskih savjetnika. U većini država članica sudski savjetnici rade na svim sudovima i instancama. U nekim državama članicama angažirani su samo na višim sudovima i ustavnim sudovima³³ ili samo na ustavnom sudu³⁴ ili na specijaliziranim

³¹ U Hrvatskoj se pravosudni pomoćnici spominju čak i u Ustavu.

³² Model kodeksa ponašanja za pravne suradnike i savjetnike u sudovima i tužiteljstvima u Bosni i Hercegovini pruža koristan primjer.

³³ Austrija, Cipar, Danska, Njemačka (sudovi na prvom i drugom stupnju, međutim, diplomirani studenti (Referendare) rade određena razdoblja kao nužni uvjet za kvalifikaciju pravne prakse), Irska, Luksemburg, Norveška, Španjolska, Ujedinjeno Kraljevstvo.

³⁴ Italija

sudovima³⁵. Sudski savjetnici mogu biti državni službenici³⁶ ili zaposlenici³⁷, na određeno vrijeme, ili s dugoročnim ugovorima. U nekim zemljama sudski savjetnici mogu biti prvostupanjski ili drugostupanjski suci koji ograničeno vrijeme djeluju kao sudski savjetnici prije nego što se vrate na svoje sudove³⁸. Dok takvi suci na posudbi rade kao sudski savjetnici, oni zadržavaju svoj status sudaca suda iz kojeg dolaze.

B. Izbor

1. Postupak izbora

42. Sudski savjetnici bi se trebali birati u transparentnom postupku temeljenom na objektivnim kriterijima i na zaslugama uzimajući u obzir iskustvo, kvalifikacije, pravne vještine, integritet, komunikacijske vještine i motivaciju. Raznolikost može biti faktor u procesu odabira. Ako je rad kao sudski savjetnik preduvjet (formalni ili neformalni) za postajanje sucem, to se mora uzeti u obzir u postupku odabira. Obrazovnoj svrhi sudskih savjetnika mora se dati odgovarajuća težina u postupku odabira. Ako je rad kao sudski savjetnik nužni uvjet kvalifikacije za pravnog praktičara³⁹, kao što je to slučaj u nekim državama članicama⁴⁰, ta se načela ne mogu u potpunosti uzeti u obzir, jer svakom kvalificiranom kandidatu treba dati priliku da stekne potrebne kvalifikacije da bi postao pravni praktičar.

2. Vanjska neovisnost sudstva

43. Sudska neovisnost mora biti zaštićena od vanjskih pritisaka (vanjska neovisnost⁴¹). Zbog blizine sudskih savjetnika u sudskom postupku, mora se zajamčiti neovisnost sudstva u postupku izbora sudskih savjetnika. Pravosuđe, a ne izvršna vlast, bi trebalo biti odgovorno za izbor. Štoviše, u načelu je pravosuđe najprikladnije za odabir kandidata s kvalitetama i vještinama potrebnim za podršku sudu, posebno kada je potrebna stručnost u određenim područjima prava.

3. Unutrašnja neovisnost

44. Neovisnost sudstva se može narušavati i mjerama poduzetim u pravosuđu (unutarnja neovisnost⁴²), a ne samo vanjskim utjecajima. Sudski savjetnici usko surađuju sa sucima koji se moraju moći osloniti na njihovu pouzdanost, sposobnost i motivaciju. To je posebno važno u slučajevima kada su sudski savjetnici dodijeljeni pojedinačnom sucu ili vijeću. U takvim slučajevima pojedinačni sudac koji radi s pojedinim sudskim savjetnicima bi trebao imati pravo glasa u njihovom odabiru i rasporedu.

³⁵ Albanija

³⁶ Andora, Austrija, Azerbejdžan, Belgija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Cipar, Danska, Finska, Francuska, Gruzija, Island, Litva, Luksemburg, Monako, Rumunjska, Ruska Federacija, Slovenija, Španjolska, Švedska, Švicarska.

³⁷ Bosna i Hercegovina, Češka, Francuska, Latvija, Malta, Republika Moldavija, Norveška, Poljska, Španjolska, Velika Britanija.

³⁸ Pogotovo u Njemačkoj i Španjolskoj, ali model postoji i - s varijacijama - u Albaniji, Austriji, Hrvatskoj i Sloveniji.

³⁹ Pravni praktičar u tom smislu može značiti, ovisno o nacionalnom pravnom sustavu u svakoj zemlji, rad kao odvjetnik i / ili tužitelj i / ili sudac.

⁴⁰ Njemačka i Slovenija, u nekim aspektima Austrija i Belgija. Te pripravnike ili Referendare ne treba miješati s potpuno kvalificiranim sudskim savjetnicima koji na duže podržavaju suce na svim sudovima (Slovenija, Belgija) ili najvišim sudovima (Austrija i Njemačka).

⁴¹ Vidi Preporuku CM / Rec (2010) 12, stavak 11-21, vidi CJEU, odluku od 27. veljače 2018. - Portugalska udruga sudaca v.d.

Revizorski sud - C 64/16, 44

⁴² Vidi Preporuku CM / Rec (2010) 12, stav 22-25, vidi CJEU, odluku od 27. veljače 2018. - Portugalska udruga sudaca v.d. Revizorski sud - C 64/16, 44.

4. Trajanje zaposlenja

45. Države članice različito pristupaju pitanju trajanja zaposlenja sudskih savjetnika. U većini država članica zvanje sudskog savjetnika može biti stalno zvanje⁴³. Iako se u takvim zemljama položaj savjetnika obično ne zamišlja kao stalna karijera, u praksi sudski savjetnici mogu ostati dugo u tom statusu, čak i do umirovljenja. Ovo posebno može biti slučaj u zemljama u kojima bi položaj sudskih savjetnika trebao poslužiti kao odskočna daska za postajanje sucem. Ako nije angažirano dovoljno novih sudaca, sudski savjetnici mogu se "zaglaviti" na svom položaju⁴⁴. U drugim zemljama posao sudskog savjetnika je kratkoročno radno mjesto, koje također ima obrazovni aspekt⁴⁵.
46. Oba sustava dugoročnog i kratkoročnog zapošljavanja imaju prednosti i nedostatke. Zadržavanje iskusnih sudskih savjetnika može doprinijeti učinkovitosti sudova. Česte promjene znače da se novi savjetnici moraju obučavati i treba im vremena da bi postali korisni. Iskusni savjetnici mogu uštedjeti vrijeme i mogu samostalno raditi na rutinskim slučajevima. Međutim, postoje i nedostaci ako sudski savjetnici ostanu predugo. Ako sudski savjetnici postanu vrlo iskusni, mogli bi steći previše utjecaja na sudski postupak. To bi bilo problematično uzimajući u obzir gore navedena jamstva iz članka 6. EKLJP-a. Ako služenje sudskog savjetnika ima obrazovnu svrhu, posebno je važno da sudski savjetnici nastave dalje. Nadalje, redovita promjena sudskih savjetnika može pomoći sudovima i sucima da budu dinamičniji i povezani s novim događajima.
47. Ako države članice i njihovi pravosudni sustavi angažiraju sudske savjetnike na dulje vrijeme, trebali bi prepoznati svoju odgovornost kao poslodavca i pružiti im mogućnosti obuke i/ili omogućiti napredne uloge iskusnim sudskim savjetnicima kako bi im pomogli u njihovom razvoju. Trebalo bi biti moguće promovirati takve savjetnike na važnije položaje u sudskoj administraciji ili im omogućiti napredovanje na više sudove.
48. Ako je to moguće u pojedinom pravosudnom sustavu, najkvalitetnije sudske savjetnike treba poticati i podržavati ih na njihovom putu da postanu suci. Na taj se način pravosudni sustav može osloniti na kandidate koji imaju sveobuhvatno razumijevanje dužnosti i uloge sudaca. Izgradnja na njihovom iskustvu može umanjiti potrebe za obukom i pomoći u razvoju efikasnog sudskog sustava.
49. Potiču se države članice da pronađu ravnotežu između prednosti i nedostataka dugoročnih i kratkoročnih angažmana sudskih savjetnika. Vrijeme rada ne smije biti prekratko kako bi sudski savjetnici mogli pružiti potpor visoke kvalitete i steći vrijedne spoznaje. Međutim, u svjetlu gore opisanih rizika, boravak sudskih savjetnika u istoj ulozi također ne bi trebao biti predug.

C. Procjena

50. Ako se rad sudskih savjetnika ocjenjuje, to bi trebao učiniti sudac ili suci s kojima je sudski savjetnik radio. Ovo je posebno važno ako rad sudskog savjetnika služi u obrazovne svrhe. Ocjene i reference ostvarene u tom postupku mogu biti od velike važnosti za karijerne mogućnosti sudskog savjetnika. Procjene se moraju provesti prema objektivnim kriterijima, uzimajući u obzir pravnu sposobnost, integritet, motivaciju i učinkovitost savjetnika. Dokle god ocjene sudskih savjetnika ne stvaraju probleme vezane za neovisnost pravosuđa, načela razvijena za ocjenu sudaca mogu se uzeti kao smjernice⁴⁶. U postupku ocjenjivanja sudskog savjetnika bi trebao biti

⁴³ Andora, Azerbejdžan, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Cipar, Gruzija, Švicarska, Latvija, Litva, Republika Moldavija, Monako, Norveška, Rumunjska.

⁴⁴ Hrvatska, Slovenija

⁴⁵ Austrija, Češka, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Irska, Luksemburg (još nema puno iskustva) Norveška, Poljska, Švedska, Velika Britanija.

⁴⁶ Vidi mišljenje CCJE-a br. 17 (2014).

saslušan kako sudac tako i sudski savjetnik.

D. Obuka

51. U pravnom okruženju koje se stalno mijenja, pravosuđe bi trebalo uspostaviti kulturu samousavršavanja i obuke sudaca⁴⁷. Takve mogućnosti obuke trebaju biti otvorene za sudske savjetnike kako bi se poboljšala njihova sposobnost pomaganja sucima. Ako postoji sustav obuke sudaca, isti sustav treba staviti na raspolaganje i za obuku sudskih savjetnika. Pri tome se treba uzeti u obzir potreba savjetnika za obukom. Takva obuka je od posebnog značaja ako sudski savjetnici imaju za cilj postati suci.

E. Organizacija

52. Kao što odgovori država članica pokazuju, u osnovi postoje tri različita načina organiziranja sudskih savjetnika: Sudski savjetnik ili više njih mogu raditi s jednim sucem⁴⁸. Sudski savjetnici bi također mogli biti dodijeljeni vijeću suda⁴⁹. U trećem pristupu, sudski savjetnici su organizirani u grupama i rade s različitim sucima⁵⁰. U rijetko korištenom četvrtom pristupu, timovi sudskih savjetnika uspostavljaju se za posebne slučajeve⁵¹.
53. Pravosudni sustav trebao bi pažljivo razmotriti koji pristup najbolje odgovara njegovoj pravnoj tradiciji i sudskom ustroju. Svaki od ovih pristupa ima prednosti i nedostatke. Ako suci usko surađuju s istim savjetnikom ili savjetnicima, može se izgraditi visok stupanj povjerenja. U ovom slučaju, suci bi trebali imati pravo glasa prilikom dodjele sudskih savjetnika. Broj sudskih savjetnika dodijeljen svakom sucu ne bi trebao biti prevelik da bi suci imali vremena pažljivo pregledati njihov rad. Prednost sustava grupa je što suci rade sa sudskim savjetnicima različitih kvaliteta.

F. Nagrada

54. Što duže savjetnici rade na sudovima, to je važnije da je njihov rad adekvatno plaćen. Ne samo da bi trebalo pravilno prepoznati vrijednost posla koje obavljaju sudski savjetnici, već mogu nastati i rizici korupcije kao rezultat potplaćenih sudskih savjetnika.

G. Profesionalno ponašanje

1. Nepristranost

55. Stranke koje dolaze na sud očekuju nepristranost ne samo od suca koji raspravlja o njihovom slučaju, već i od sudskog savjetnika koji podržava suca koji radi na predmetu. Zbog toga su sudski savjetnici dužni otkriti svaki sukob interesa. Nadalje, države članice trebale bi razmotriti uvođenje pravila koja zahtijevaju da se sudski savjetnici izuzmu prema istim kriterijima kao i za izuzeće suca⁵². CCJE preporučuje da države članice razmotre uvođenje propisa koji će strankama omogućiti da ospore sudjelovanje sudskih savjetnika.

2. Povjerljivost

⁴⁷ Vidi mišljenje CCJE br. 4 (2003).

⁴⁸ To bi se moglo nazvati „kabinetnim sustavom“: Austrija, Azerbejdžan, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Cipar, Gruzija, Njemačka, Irska, Latvija, Litva, Malta, Republika Moldavija, Poljska, Ruska Federacija, Španjolska (na Ustavni sud), Ujedinjeno Kraljevstvo, Ukrajina; to je i praksa na Sudu Europske unije.

⁴⁹ Andora, Belgija, Švicarska, Češka, Finska, Njemačka, Island, Rumunjska, Slovenija, Švedska.

⁵⁰ Andora, Austrija, Bosna i Hercegovina, Danska, Finska, Irska, Latvija, Vrhovni sud Litva, Luksemburg, Monako, Norveška, Španjolska; to je i praksa Europskog suda za ljudska prava.

⁵¹ Ponekad Finska; takva je praksa i na Međunarodnom kaznenom sudu (MKS).

⁵² Kao u Hrvatskoj, Rumunjskoj, Sloveniji, Švicarskoj.

56. Sudski savjetnici moraju čuvati povjerljivost svih informacija koje saznaju u vezi s njihovim radom. To je presudno za komunikacije izvan suda, npr. s prijateljima, na društvenim medijima, s tiskom, sa strankama, izvršnom i zakonodavnom vlasti. Međutim, to je također važno unutar suda, npr. u odnosu na predsjednika suda i upravu suda. Propisi o povjerljivosti moraju, naravno, poštivati prava i slobode zaštićene člankom 10. EKLJP i drugim relevantnim odredbama Konvencije.

3. Neovisnost

57. Sudski savjetnici imaju dvostruku ulogu: oni su dio sudske uprave, ali pomažu i sucima u izvršavanju njihovih neovisnih dužnosti. Stoga je poštivanje i promicanje neovisnosti pravosuđa važna dužnost sudskih savjetnika. Ova posebna uloga mora se odraziti na njihov status. Uređivanjem njihovih dužnosti, njihovim zakonskim pravima i statusom mora se osigurati da njihova dvostruka uloga ne bude zloupotrijebljena izvan pravosuđa niti iz pravosuđa kako bi se povrijedila neovisnost sudaca. Na primjer, u slučaju sukobljenih naloga suca koji radi na konkretnom slučaju i sudske uprave, odluka suca se mora poštivati.

4. Etički i profesionalni standardi ponašanja

58. Sudski pomoćnici, posebno oni koji su uključeni u postupak sastavljanja odluka, preuzimaju važne dužnosti u pravosuđu. Njihovo ponašanje može izravno utjecati na povjerenje društva i stranaka koje traže pravdu. CCJE preporučuje razvijanje etičkih i profesionalnih standarda ponašanja za sudske savjetnike koji će odražavati njihovu ulogu i dužnosti⁵³. Unatoč važnim razlikama u ulozi sudaca i sudskih savjetnika, mnoga ranije istaknuta načela koja se tiču etičkog i profesionalnog ponašanja sudaca odnose se i na sudske savjetnike. Sudski savjetnici moraju djelovati s integritetom, dostojanstveno i nepristrano. Svoje dužnosti moraju izvršavati marljivo i s visokom stručnošću.

V. Zaključci - preporuke

1. Odlučivanje je u središtu dužnosti suca u svim pravnim sustavima (18. odlomak). Sudski savjetnici moraju podržati suce u njihovoj ulozi, a ne zamjenjivati ih (19. odlomak). Dakle, sudski savjetnici se ne bi trebali angažirati nauštrb imenovanja sudaca u odgovarajućem broju (14. odlomak).
2. Sposobni sudski savjetnici mogu pružiti dragocjenu potporu sucima i na taj način pomoći u poboljšanju rada sudova na svim razinama (11. i 15. odlomak). Posebno, sudski savjetnici mogu biti važan alat za poboljšanje učinkovitosti sudova (13. odlomak). Države članice trebale bi pažljivo razmisliti hoće li zaposliti sudske savjetnike i ako da, na kojim bi ih sudovima trebali zaposliti i kako organizirati njihov rad kako bi podržali kvalitetu i pravodobnost, a time i učinkovitost pravosudnog sustava (15. odlomak),
3. Države članice trebale bi osigurati odgovarajuća sredstva za zapošljavanje kvalificiranog sudskog osoblja, što uključuje sudske savjetnike tamo gdje su oni zaposleni (13. odlomak).
4. Da bi osigurali prava stranaka prema članku 6. EKLJP-a, suci moraju baratati zakonom i činjenicama na način da sudske odluke ostanu u potpunosti njihove (18. odlomak). Što su sudski savjetnici bliži procesu donošenja odluka te što je veće radno opterećenje sudaca, to je važnije da su pravosudni sustavi i suci na oprezu kako bi osigurali da suci zadrže kontrolu pomno nadzirući rad sudskih savjetnika (14. i 22. odlomak).

⁵³ Pogledajte kao primjer Model kodeksa ponašanja pravnih suradnika i savjetnika u sudovima i tužiteljstvima u Bosni i Hercegovini.

5. Države članice trebale bi razmotriti uvođenje propisa ili smjernica koje će informirati suce i sudske savjetnike o tome koji se poslovi mogu prenijeti na sudske savjetnike, stvarajući na taj način transparentnost i odgovornost o prihvatljivom uključivanju sudskih savjetnika u postupak donošenja odluka (34. odlomak).
6. Države članice trebale bi razmotriti uređivanje statusa sudskih savjetnika, uzimajući u obzir njihov izbor, plaće, ocjenjivanje, organizaciju, potrebe za osposobljavanjem i - ako je to primjenjivo - status dugoročnih savjetnika (odlomci 41.-54.).
7. Potiče se države članice da pronađu ravnotežu između prednosti i nedostataka dugoročnih i kratkoročnih angažmana sudskih savjetnika (stavak 49.). Kvalitetne sudske savjetnike treba poticati i podržavati na njihovom putu da postanu suci ako je to moguće u pojedinom pravosudnom sustavu, (48. odlomak).
8. Sudstvo, a ne izvršna vlast, bi trebalo biti odgovorno za odabir sudskih savjetnika u transparentnom postupku temeljenom na objektivnim kriterijima i zaslugama(42. i 43. odlomak).
9. Ponašanje sudskih savjetnika može izravno utjecati na povjerenje društva i stranaka koje traže pravdu. Stoga bi propisi i smjernice trebali pružiti upute o radnom odnosu sudaca i sudskih savjetnika te profesionalnom i etičkom ponašanju sudskih savjetnika (odlomci 35.-40., 58).
10. Sudski savjetnici moraju čuvati sve povjerljive informacije koje steknu u vezi sa svojim radom (56. odlomak).
11. Sudski pomoćnici dužni su prijaviti svaki sukob interesa. Države članice trebale bi razmotriti uvođenje pravila o opozivu i osporavanju prava sudjelovanja sudskih savjetnika sličnih onima koja se primjenjuju na suce (55. odlomak).
12. Blizina sudskih savjetnika sucima koje podržavaju u pravosuđu ne smije se zloupotrijebiti kako bi se narušila neovisnost sudaca ni izvana ni iznutra (57. odlomak).