Strazbur, 24. novembar 2004.

CCJE (2004) Mišljenje br. 6

**Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE)**

**Mišljenje br. 6 (2004) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara o pravičnom suđenju u razumnom roku i ulozi sudija u suđenjima imajući u vidu alternativne načine rješavanja sporova**

usvojeno na petom sastanku CCJE (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 primjenjuju i pouzdanije garancije da će izrečene presude biti izvršene.

2. Ključni instrument u ovoj evoluciji je Evropska konvencija o ljudskim pravima (ECHR), dok se sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (Suda) konsultuje u cilju interpretacije i primjene njenih odredbi.

3. Član 6 ECHR je, posebno, stvorio fond procesnog prava koji je zajednički različitim evropskim državama i uveo opšte pricipe čija je namjera, osim i iznad bogatstva i raznolikosti nacionalnih sistema, da obezbijede 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 primjer određujući naknadu štete stranama u postupku čiji predmeti nisu presuđeni u razumnom roku.

5. Posljednjih par godina, Savjet Evrope se neprestano trudio da unaprijedi 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 rješavanja sporova.

6. Sam Sud obezbjeđuje da vlade poštuju odredbe člana 6 ECHR, podsjećajući ih na primjer, da svako ko pokrene postupak mora imati pristup sudu, i da nikakvo miješanje države u ovo pravo, bilo faktičko ili pravno, nije dozvoljeno.

7. Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) je razmatrao na koji način sudije mogu učestvovati u ovom nastojanju da se garantuje pristup brzom i efikasnom rješavanju sporova.

8. On podsjeća da je Prva evropska konferencija sudija o „Ranom rješavanju sporova i ulozi sudija“, održana u Savjetu Evrope 24. i 25. novembra 2003. pokazala da ma kako interesantne ili korisne bile alternativne mjere poput medijacije ili poravnanja, povjerenje 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 procjenom, kvantitativnim statističkim podacima, procedurom monitoringa (C) obimom posla u sudovima i vođenjem predmeta i (D) alternativnim rješavanjem sporova sa naglaskom na sudijsku ulogu u implementaciji principa navedenih u ECHR i sudskoj praksi Suda.

**A. PRISTUP PRAVDI**

11. Pristup građana pravdi podrazumijeva pružanje odgovarajućih informacija o funkcionisanju pravosudnog sistema.

12. CCJE smatra da svi napori da se javnosti pruže takve infomacije 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 kanala. Takođe bi trebalo obezbijediti infomacije o alternativnim načinima rješavanja 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 riješen 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 savjetovanje 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. CCJE preporučuje razvoj obrazovnih programa koji sadrže opis pravosudnog sisema i sadrže posjete sudovima. On takođe uviđa potrebu objavljivanja vodiča za građane koji potencijalnim stranama u sporu omogućavaju da bolje razumiju funkcionisanje pravosudnih institucija, istovremeno ih informišući o njihovim proceduralnim pravima pred sudovima. Najzad, on preporučuje opštu upotrebu kompjuterske tehnologije u cilju pružanja javnosti infomacija o funkcionisanju sudova, načinima pristupa pravdi, glavnim odlukama koje se donose i statističkom učinku sudova.

18. CCJE apsolutno podržava usvajanje pojednostavljenog i standardizovanog formata pravnih dokumenata potrebnih za pokretanje i vođenje sudskih postupaka. Preporučeno pojednostavljenje se naročito savjetuje kod manjih građanskih sporova, kod sporova koji se tiču potrošača i kod slučajeva u kojima se praktično ne postavlja pitanje činjeničnog stanja i primjene 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. CCJE 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), paragraf 9, CCJE označava važnost adekvatnog finansiranja rada bilo kog pravosudnog sistema. Postavlja se pitanje u kojoj mjeri se od stranaka u sporu, ili drugih koji se obraćaju sudu, može i treba očekivati doprinos u finansiranju putem sudskih taksi. CCJE smatra da pravosudni sistem ne bi trebao da sprječava pristup pravde putem pretjeranih troškova. 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 bezbjedno i sigurno 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 savjet o uputnosti ili neophodnosti pokretanja postupka. Ona ne treba da bude rezervisana isključivo za one najugroženije, već bi trebala da bude dostupna, makar jednim dijelom, i onima čiji prosječan prihod ne omogućava samostalno plaćanje troškova postupka.

22. Ovaj sistem djelimične pravne pomoći omogućava povećanje broja korisnika, održavajući određeni balans između obaveze vlasti da olakša pristup pravdi i individualne odgovornosti. CCJE smatra da sudiji, ili drugom organu sa sudijskim ovlašćenjima, treba omogućiti da učestvuje u odlukama koje se tiču dodjeljivanja pomoći. Ako je tijelo koje treba da odluči o zahtjevu za pravnu pomoć 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 ECHR.

23. CCJE 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. CCJE 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 brani svoj slučaj pred sudom, bilo lično, bilo preko zastupnika po sopstvenom izboru, naročito prikladno u pojednostavljenim postupcima, parnicama malog finansijsog značaja i slučajevima koji se tiču potrošača.

26. Ipak, čak i u slučajevima kada ne postoji potreba za angažovanjem advokata na samom početku, CCJE 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 povrijeđena. U tom slučaju, efikasan sistem pravne pomoći treba da podrži zastupanje od strane advokata.

27. U paragrafu 1 aneksa Rezolucije (78) 8[1](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P100_9792" \t "_self) kaže se da „niko ne bi trebao da bude spriječen ekonomskim razlozima da ostvaruje ili brani svoja prava (...)“.

28. Neophodno je ipak zaštiti 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 (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 primjer osiguranje troškova postupka, plaćanje sudskih troškova određene strane u postupku i/ili iznosa koji treba da bude isplaćen drugoj strani u slučaju da predmet bude izgubljen.

30. CCJE ne namjerava da u ovom Mišljenju detaljnije razmatra niz drugih sistema za pristup ravdi, uključujući sistem uslovnog plaćanja honorara ili sistem fiksnih troškova.

**B. KVALITET PRAVOSUDNOG SISTEMA I NJEGOVA PROCJENA; KVANTITATIVNI STATISTIČKI PODACI; PROCEDURA MONITORINGA**

31. Pružanje pravne zaštite ne uključuje samo rad sudija i drugih pravnih profesionalaca; ono podrazumijeva 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 mjeren 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 procijeniti 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 zahtjeva za pravnom zaštitom u većini zemalja suočeni sa ograničenjima budžeta za svoje pravosudne sisteme, teorija i praksa uvode mogućnost procjene kvaliteta pravosudnih aktivnosti, sa osvrtom i na socijalnu i ekonomsku efikasnost, putem kriterijuma koji su ponekad slični onim primijenjenim na druge javne službe.

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

34. CCJE naglašava, prije svega, da procjenu „kvaliteta“ pravosudnog sistema, tj. učinka cjelokupnog sudskog sistema ili svakog pojedinačnog suda ili lokalne grupe sudova, ne treba poistovjećivati sa procjenom profesionalne sposobnosti svakog pojedinačnog sudije. Profesionalna procjena 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 garancije sudijske nezavisnosti (vidi Mišljenje CCJE br. 1 (2001), naročito paragraf 45).

35. Praksa nekih zemalja pokazuje preklapanje, koje CCJE smatra neprikladinim, između procjene kvaliteta pravosuđa i profesionalne procjene koja se tiče određenog sudije. Ovo preklapanje se ogleda u načinu prikupljanja statističkih podataka. U nekim zemljama statistika 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 procjenjuje obično sadrže i podatke o procentu uspješnih žalbi.

36. U nekim zemljama se procenat odluka preinačenih u žalbenom postupku smatra indikatorom. Objektivna procjena kvaliteta sudijskih odluka može biti jedan od relevantnih elemenata za profesionalnu procjenu 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 procjeni kvaliteta sudijske aktivnosti je po mišljenju CCJE neprikladno. U nizu aspekata koji mogu biti razmatrani u vezi ovog problema, CCJE 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 procjena sudijskog učinka nije moguća bez procjene svakog pojedinačnog proceduralnog konteksta.

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

38. U nekim zemljama, procjena kvaliteta pravosuđa obavlja se putem niza pokazatelja kojima se mjeri učinak suda: koliko traje rješavanje 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 procjenjuje „učinak“ pravosuđa u širem smislu. Međutim, bolji pristup, po mišljenju CCJE, bila bi procjena 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. CCJE smatra da je, takođe, od presudnog značaja naglasiti interakciju imeđu 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 mjeriti 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 sudske funkcije znatno razlikuje od čisto administrativnih zadataka koje obično obavljaju ostale javne službe, u kojima je razvijen sistem mjerenja putem indikatora i u kojima on može biti produktivan. Na primjer, činjenica da u prosjeku jednom sudu treba duže nego drugom da riješi 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, CCJE 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 potražnju za pravnom zaštitom u skladu sa opštim ciljevima pravnog sistema, čiji je samo jedan elemenat brzina postupka.

43. CCJE poporučuje da bi, s obzirom da je trenutno nemoguće osloniti se na opšteprihvaćene kriterijume, indikatori kvaliteta makar trebali biti utvrđeni širokim konsenzusom među pravnim profesionalcima, pri čemu se savjetuje da nezavisno tijelo 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 povjerljivosti, 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 tijelu 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 učestvovale u određivanju indikatora kvaliteta i definisanju sistema kontrole kvaliteta.

45. Objavljivanje statističkih podataka o slučajevima koji čekaju na rješavanje i ranijim slučajevima za svaki pojedinačni sud, koje se praktikuje u nekim državama, predstavlja još jedan korak u pravcu transparentnosti kada je riječ o obimu posla.

46. Centralizovano tijelo koje prikuplja podatke u rijetkim slučajevima vrši konstantni proces monitoringa. Ovaj monitoring, međutim, nema uvjek direktan i trenutan uticaj na organizaciju sudova i alokaciju ljudskih i materijalnih resursa.

47. CCJE vjeruje 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 promjenama u broju neriješenih predmeta[3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P144_19021" \t "_self). U cilju usaglašavanja ostvarenja ove potrebe sa garancijama nezavisnosti pravosuđa (odnosno sa principom nesmjenjivosti sudije i zabranom oduzimanja predmeta sudiji), CCJE smatra poželjnim da tijelo nadležno za prikupljanje podataka i monitoring bude nezavisan organ pomenut u paragrafima 37 i 45 Mišljenja br. 1 (2001); ako je neko drugo tijelo nadležno za prikupljanje podataka i monitoring, države treba da obezbijede da te aktivnosti ostanu u javnoj sferi kako bi očuvali određene strateške interese povezane sa obradom podataka koji se tiču pravosuđa; to nezavisno tijelo, međutim, treba da bude ovlašćeno da preduzme potrebne mjere u cilju prilagođavanja sudske organizacije promjenama u broju neriješenih predmeta.

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

**C. BROJ NERIJEŠENIH PREDMETA I UPRAVLJANJE PREDMETIMA**

49. Ovaj odjeljak se bavi mjerama koje mogu smanjiti obim posla u sudovima, kao i mjerama koje pomažu u rješavanju predmeta koji pristižu u sud. CCJE razmatra ove dvije teme zajedno[4](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P151_20147" \t "_self) jer su obje značajne za izvršenje obaveze suda da obezbijedi pravično suđenje u razumnom roku, a postoji i određeno preklapanje.

I. OPŠTA RAZMATRANJA

50. Mjere za smanjenje obima posla u sudovima sadrže mjere koje imaju isključivo taj cilj, kao i mjere koje imaju nezavisnu vrijednost. Preporuka br. R (86) 12 utvrđuje mjere koje se u različitom stepenu primjenjuju na krivične i građanske sudove[5](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P156_20701" \t "_self). Preporuke br. R (87) 18[6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P157_21832" \t "_self) i br. R (95) 12[7](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P158_21984" \t "_self) bave se posebno krivičnim predmetima. Na primjer, mjere poput eliminisanja zadataka koji su izvan sudijske funkcije ili mjere koje se tiču obezbjeđivanja izbalansiranog obima posla imaju za direktan cilj obezbjeđivanje odgovarajućeg obima posla. Sporazumno poravnanje (bilo da je postignuto od strane stranaka u sporu ili putem medijacije[8](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3#P159_22761)) ima poseban kvalitet, koji se ogleda u afirmaciji vrijednost slobode izbora i sporazuma, nasuprot sudski nametnutom rješenju. 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 vrijednosti određenih predloga.

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

(a) Sudska administracija

52. CCJE je identifikovao dva osnovna modela upravljanja sudovima[9](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P166_23440" \t "_self). U prvom slučaju, sudije uzimaju malo ili nimalo direktnog učešća u upravljanju sudovima. Oni mogu posvetiti više vremena suđenju, umjesto da izdvajaju vrijeme za zadatke izvan sudijske funkcije za koje možda nemaju afinitet ili nisu adekvatno obučeni. Iako sudovi ne bi mogli normalno funkcionisati ako se 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 njegovo funkcionisanje mora doći od centralne vlade, ovaj sistem pomaže da sudije budu izvan političkog pritiska koji slijedi 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 rješavanje 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 primjer: sudije su odvraćene od svoje primarne uloge i primorane da obavljaju poslove za koje ih njihovo obrazovanje možda nije pripremilo. Veća je vjerovatnoća 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 političu alokacije resursa.

55. Mnoge zemlje imaju sisteme koji su negdje između ove dvije 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. CCJE naglašava ovu potrebu.

(b) Česte promjene u obimu posla

56. Obim posla pojedinih sudova povećava se ili smanjuje s vremena na vrijeme. Ovo izazivaju demografske promjene i, u sferi kriminala, promjene u krivičnim obrascima. Ove promjene mogu biti privremene. Na primjer, sud koji se nalazi u blizini granice može zabilježiti dramatičan porast broja slučajeva koji se tiču nelegalne imigracije ili sud u blizini aerodroma porast broja slučajeva krijmčarenja droge.

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

58. U drugim jurisdikcijama, od samog početka je utvrđen sudija kome se slučaj dodjeljuje, premještaj sudije zahtijeva njegovu saglasnost, a za premještanje predmeta ukoliko je moguće, potrebna je saglasnost stranaka. U svakom sudu su ipak mogući mehanizmi po kojima bi, na primjer, izabrani komitet sudija mogao da odluči da prenese predmete nekog preopterećenog sudije drugom sudiju u okviru istog suda.

59. Ako postoje trajne promjene u obimu posla, biće potrebne odgovarajuće promjene u veličini suda, naročito u ovoj drugoj kategoriji jurisdikcija. Čisto ekonomska razmatranja (upućivanje na zatvaranje lokalnih sudova) mogu se na ovom mjestu sukobiti sa pravom stranaka i javnosti na relativno malo udaljeno i pristupačno pravosuđe. CCJE podstiče zemlje da izuče i razviju odgovarajuće kriterijume koji će uzeti u obzir i izbalansirati ovu argumentaciju, na način koji će obezbijediti da u toku prilagođavanja na promjenu obima posla, promjene u sudskim metodama ne budu osmišljene tako da nanose štetu nezavisnosti sudija.

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

(c) Angažovanje jednog sudije

61. Kada je riječ o krivičnim predmetima, u Preporuci br. R (87) 18, paragraf D.2, navodi se da jedan sudija treba da bude angažovan „bez obzira na ozbiljnost krivičnog djela“. Međutim, u ozbiljnim predmetima koji se tiču slobode pojedinca, kolegijalnost u pronalaženju činjenica od strane vijeća od tri ili više sudija, bilo sudija porotnika ili profesionalaca, predstavlja važan garant da odluke neće biti donešene pod uticajem predrasuda ili specifičnih stavova jedne osobe. U praksi, manje ozbiljne slučajeve obično rješava jedan sudija, a ozbiljnije vijeće, iako granica podjele znatno varira od zemlje do zemlje.

62. U građanskim predmetima, uobičajena praksa u zemljama precedentnog prava je da prvostepene sudije (s obzirom je riјeč 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 vijeća, iako izgleda da postoji tendencija u pravcu angažovanja jednog sudije.

63**.** Upotreba vijeća može nadomjestiti nedostatak iskustva pojedinačnih članova. Ona pomaže da se obezbijedi konzistetnost kvaliteta i prenese iskustvo na mlađe sudije. Moglo bi biti teško napustiti ovaj sistem ako bi, u slučaju da do toga dođe, time mladi sudija ili nestručna osoba postali jedini članovi prvostepenog tribunala.

64. CCJE 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 riječ.

(d) Pomoć sudijama

65. CCCJE u svom Mišljenju br. 2 (2001) napominje da u mnogim zemljama sudije imaju nedovoljne resurse na raspolaganju. Međutim, CCJE 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. CCJE podržava stav da aktivnosti izvan sudijske funkcije navedene u Dodatku Preporuci br. R (86) 12 ne bi trebalo pod uobičajenim okolnostima dodjeljivati 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 obezbijeđena 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 vrijeme koje sudija provede u radu u komisijama ili sličnim tijelima. Postoji mišljenje da „sudija treba da sudi“, dok druge aktivnosti predstavljaju gubljenje dragocjenog resursa.

68. CCJE ne smatra da ovu tvrdnju treba previše doslovno shvatiti. Ako komisija ispituje aspekat koji je relevantan za sudijski rad i ako sudija može doprinijeti radu tog tijela, vrijeme 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 temema koje su povezane sa njegovim poslom, ali spadaju izvan njegovog redovnog djelokruga.

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 vještine i reputaciju upotrijebe u istragama takve prirode[10](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P209_31793" \t "_self).

(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 procjene osnovanosti tvrdnji optuženog. Problem, čini se, leži u velikim razlikama u prirodi i ozbiljnosti slučajeva 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 pretjerano parničenje, a ovo nije ograničeno samo na osiguranje troškova postupka[11](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P214_32447" \t "_self). 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 procjene dopustivosti zahtjeva i izuzimanja iz prava na zahtjev za pravnu pomoć slučajeva čija osnovanost i/ili traženi iznos ne opravdavaju očekivane troškove[12](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P215_32823" \t "_self).

II. KRIVIČNI SUDOVI

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

(i) Građanski postupak gotovo uvjek uključuje dvije strane. Javnost ima opšti interes za adekvatno rješavanje građanske parnice, ali ne postoji interesovanje za ishod konkretnog slučaja. U krivičnim postupcima, javnost ima realan interes za adekvatno rješavanje svakog pojedinačnog slučaja.

(ii) Proceduralna odlaganja i nepravilnosti u građanskom postupku mogu biti sankcionisani naredbom za plaćanje troškova ili, što predstavlja krajnju mjeru, odbacivanjem optužnice. U krivičnom postupku, podnosilac tužbe može biti kažnjen novčano **[13](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P224_34451" \t "_self)** ili u ekstremnom slučaju odbacivanjem optužnice. 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 posljednja kazna u vidu odbacivanja njegovog slučaja nije moguća. Sud ne može zaključiti da se on odrekao prava na suđenja time što nije ispunio određeni proceduralni zahtjev.

72. Imajući u vidu navedeno, CCJE je rezmotrio 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 mjere koje imaju istu svrhu“. U ovim drugim zemljama, dužnosti nezavisnog javnog tužilaštva (*ministère public*) mogu uključivati obavezu da predmeti budu proslijeđeni sudu i da jedino sudija može imati ovlašćenje da suspenduje optužnicu.

74. U ovoj preporuci se kaže da svaka odluka da se ne pokrene krivični postupak treba da bude „utemeljena na pravu“ (paragraf I.2), „zasnovana na nekom opštem principu, kao što je javni interes“ (paragraf II.4) i donešena jedino „ako tužilaštvo ima adekvatne dokaze o krivici“ (paragraf I.2). CCJE 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, CCJE smatra da istražnom organu treba ostaviti mogućnost da odluči da ozbiljnost slučaja i druge okolnosti koje se tiču krivičnog djela, potencijalnog prestupnika 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 propraćena upozorenjem ili opomenom ili donešena pod određenim uslovima (za šta je u ovom posljednjem slučaju potrebna saglasnost optuženog prestupnika); da ona ne treba da bude smatrana osuđujućom presudom niti da bude unešena u dosije optuženog, osim ako je on priznao krivicu; 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 prekid postupka kada se smatra da nije u javnom interesu da se postupak nastavi.

76. U Evropi se trenutno javljaju tri osnovne strukture.

(i) Tužilaštvo nema ovlašćenja ni da obustavi slučaj, 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 pokrenuti optužnicu ili neće (tj. da potpuno odustane od slučaja) 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 slučaja 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 savjetovanje i društveno-koristan rad. U drugim, jedini mogući uslov je plaćanje određenog novčanog iznosa.

77. U cilju primjene Preporuke br, R (87) 18, CCJE savjetuje dalja istraživanja u pojedinim državama koje trenutno nemaju nijedan od sistema u kojima važi diskreciono pravo u vezi pokretanja optužnice ili njima ekvivalentnih sistema. CCJE 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 slučaja.

(b) Skraćeni postupak

78. Čini se da sve države članice primjenjuju neki vid skraćenog postupka, npr. za administrativne prestupe ili manje ozbiljna krivična djela, iako priroda i obim takvih procedura znatno variraju. Efekat članova 5 i 6 ECHR mora biti uzet u obzir prilikom uvođenja i propisivanja ovakvih postupaka, pri čemu uvjek mora biti 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 zamjenu za priznanje krivice – stvari su kojima se zemlje koje ne pripadaju anglosaksonskom pravnom nasljeđu snažno protive. Međutim, u jednom broju zemalja postoji sistem skraćenog postupka u slučaju priznavanja krivice. Ovo funkcioniše na sličan način kao i formalno izjašnajvanje o krivici u mjeri u kojoj dopušta izvođenje manjeg broja dokaza i brže rješavanje predmeta.

80. CCJE prepoznaje u svakom formalnom sistemu za priznavanje krivice sljedeće prednosti (koje uviđaju sistemi precedentnog prava) i moguće opasnosti:

(i) Priznavanje 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 ušteđeno mnogo vremena i novca. Ako se ovo odvija u formalnom okruženju, moguće je ugraditi mehanizme zaštite za 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 djela.

(ii) Nagodba

82. Ovo se tiče dvije različite stvari: nagodbe oko optužnice i nagodbe oko osuđujuće presude.

83. Nagodba oko optužnice podrazumijeva dogovor sa tužilaštvom, bilo formalan ili neformalan, da če tužilaštvo obustaviti jednu ili dvije tačke optužnice ukoliko optuženi prizna ostale (npr. koje se tiču manje ozbiljnog krivičnog djela). U ovakvom postupaku sudija obično uopšte ne učestvuje, iako može postojati i odredba kojom se zahtjeva 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 desetu tačku 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 dozvoliti da sudija bude uključen u ovaj proces. Opasnost se sastoji u tome da optuženi može podleći pritisku da prizna krivicu za djelo 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 riječ 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[14](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P271_41845" \t "_self).

86. Ima onih koji odbacuju ovu ideju. Oni tvrde da ono što je optuženi učinio je učinjeno i da svako krivično djelo, kada se dokaže, zaslužuje određenu kaznu, bez obzira da li je uslijedilo priznanje ili ne. Argument da priznavanje 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 dijelom obavljaju usmeno. Ako je glavni svjedok pripadnik osjetljive društvene kategorije (naročito ako je riječ o djeci i žrtvama seksualnog nasilja) usmeni postupak može predstavljati dodatnu traumu. U takvim slučajevima, svojim izjašnjavanjem o krivici kojim se izbjegava potreba za ročištem, optuženi je smanjio ili izbjegao štetu koju bi u suprotnom slučaju izazvao.

87. Izvan ovog malog broja slučajeva, takav odgovor nije primjenljiv. Ako je osoba optužena za niz provalnih krađa na osnovu otisaka prstiju i naučnih dokaza, jedini svjedoci 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) gatantovanjem 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 svjedoci optužbe neće ubijediti porotu ili sudiju, i (ii) skraćivanjem postupka (i izbjegavanjajući odlaganja i dalja suđenja) čak i u slučajevima kada bi osuđujuća presuda svakako uslijedila nakon kompletnog toka suđenja. Ovo su realne praktične koristi za društvo u cjelini.

88. Ipak, jasno je da ako se dozvoli ublažavanje kazni, određeni zaštitni mehanizmi moraju biti uvedeni. Advokati i sudije moraju voditi računa da izjave o krivici budu date dobrovoljno 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 izjašnanjavanje, za koje postoje indicije da neće biti istinito ili u javnom interesu.

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

III. GRAĐANSKI SUDOVI

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

91. Ovih devet principa navode ključne elemente ovlašćenja za vođenje predmeta koje CCJE smatra da sudija treba da ima i da koristi od početka do kraja svih građanskih (uključujući i administrativne) postupaka u cilju obezbjeđivanja saglasnosti sa članom 6 ECHR. CCJE 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 mjere za stranke, svjedoke i vještake koji ne ispoštuju vremenska ograničenja suda ili se ne pojave na sudu.

93. CCJE 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 finalno 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 upotrijebe kad god je to prikladno) da odbiju zahtjev za odlaganje, čak i ako to zatraže obje 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 suštita modernog upravljanja predmetima:

„Sud treba (...) da igra aktivnu ulogu u obezbjeđivanju brzog napretka postupka, istovremeno poštujući prava strana u postupku, uključujući i pravo na jednak tretman. On, naročito, treba da ima ovlašćenje da *proprio motu* naloži stranama da daju potrebno objašnjenje; da zatraži dokaze, makar u slučajevima kada su u pitanju interesi onih koji nisu strane u postupku; da kontroliše uzimanje dokaza; da isključi svjedoke čije bi svjedočenje bilo irelevantno za dati predmet; da ograniči broj svjedoka o određenoj činjenici u slučajevima kada je njihov broj pretjeran (...)“.

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 CCJE, glavni aspkat efikasnog upravljanja predmetima: potrebom da se jasno definišu zahtjevi stranaka i priroda njihovih dokaza u najranijoj mogućoj fazi – *i* da se isključi uvođenje novih činjenica u žalbenom postupku, osim ako su one bile poznate (ili, kako CCJE 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 činejnice i dokaze koje su iznijeli gotovo bez ikakvih ograničenja – čak i na apelacionom nivou (vidi ispod). CCJE smatra da to više nije prihvatljivo i da je došlo vrijeme da se takva pravila preispitaju i ta kultura promijeni. Strane u postupku imaju pravo na „pravično ... suđenje u razumnom roku“ kada je riječ o njihovim tužbenim zahtjevima ili odbrani, ali ne i na neograničenu mogućnost da predstave 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 riješi, izričito ili implicitno, sve zahtjeve pokrenute od strana 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 ljekova nakon izricanja presude“) ne spada među glavne predmete interesovanja ovom Mišljenja.

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

„pojednostavljene metode pokretanja postupka, bez zakazivanja ročišta ili uz zakazivanje samog jedno ročišta ili (...) jednog preliminarnog pripremnog ročišta; isključivo pismeni ili usmeni postupak (...); zabrana ili ograničenje određenih izuzetaka i instrumenata odbrane; fleksibilnija pravila dokazivanja, bez odlaganja ili uz kratka odlaganja; imenovanje sudskog vještaka (...); aktivna uloga suda u vođenju slučaja i traženje i uzimanje dokaza“.

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

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

103. Države treba da obezbijede adekvatne – ali ne i neograničene – resurse za finansiranje kako građanskih tako i krivičnih sudskih procesa[15](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P314_50149" \t "_self). Kao što ni država ni strane u sporu ne raspolažu neograničenim sredstvima, sudovi moraju kontrolisati sudski proces, u interesu kako pojedinačnih stranaka, tako i stranaka u ostalim slučajevima.

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

105. Ukratko, stranke imaju pravo na odgovarajući dio 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 posljednjih 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 primjer, ne mogu preduzeti mjere za uvođenje u predmet faktičkog dokaza koji strane u sporu nisu podnijele. Međutim, u nekim državama članicama sudija još uvjek nema ovlašćenje da odluči da li postupak treba da bude vođen usmeno ili pismeno, ili kada treba pribjeći izricanju skraćene presude ili odrediti vremenska ograničenja, jer su ove stvari definisane zakonom. CCJE smatra da ova ograničenja kontrolnih ovlašćenja sudije i njegove sposobnost da ubrza tok procedure nisu saglasna sa načelom efikasnosti pravosuđa.

107. CCJE 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 mjere koje treba preduzeti prije početka samog postupka. Ona su utvrđena u saradnji između predstavnika obje zainteresovane strane uključene u određene uobičajene vrste sporova (lične povrede ili medicinski nemar ili društva za osiguranje građevinske djelatnosti, advokati i zainteresovana tijela). Njihov cilj je da u ranoj fazi identifikuju sporna pitanja, putem razmjene informacija i dokaza, što stranama može omogućiti da izbjegnu sudski proces i postignu poravnanje. Ako poravnanje ne može biti postignuto, ova pravila obezbjeđuju 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, prije početka procesa, naloži iznošenje dokumentacije od strane osobe za koju se očekuje da će postati stanka u predmetnom sporu, između ostalih razloga, da bi se toj osobi omogućilo da sazna da li te činjenice uopšte opravdavaju pokretanje postupka, ili da bi joj bilo omogućeno da preduzme uputnije korake u pravcu sporazumnog rješavanja spora bez sudskog postupka.

(c) Zaštitne mjere

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

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

(i) mjere koje imaju za cilj da obezbijede izvršenje, npr. naredbe o zapljeni ili „zamrzavanju“ sredstava;

(ii) mjere u cilju privremenog rješavanja situacije (na primjer, porodična pitanja) i

(iii) mjere koje anticipiraju konačnu presudu.

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

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

(d) Pokretanje postupka

114. Većina država članica obezbijedile su određene pojednostavljene (uključujući i elektronske) metode za pokretanje sudskog postupka. Međutim, razlike između tradicionalnih metoda za pokretanje postupka mogu otežati upoređenje različitih metoda pojednostavljivanja. Na primjer, u nekim zemljama, postupci su uvjek otpočinjali merama preduzetim u sudu, dok je u drugim tužilac morao da obavijesti optuženog o odštetnom zahtjevu prije 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. CCJE je već podvukao važnost ovoga u okviru razmatranja (iznad) Principa 5 Preporuke br. (85) 5. Od presudene 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 promjene 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 zove 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 vrijeme, skraćena, pojednostavljena i ubrzana.

117. Jurisdikcije koje primjenjuju 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 privemenih presuda, npr. procedure u kojima sud može, ako je trenutno uvjeren da će optuženi biti odgovoran za plaćanje duga ili odštete, naložiti „pivremeno“ plaćanje iznosa koji nije veći od „razumnog dijela“ sume koju optuženi treba da isplati. Ako podnosilac tužbenog zahtjeva ne uspije da dokaže svoje navode, dužan je da vrati iznos privremene isplate, sa kamatom.

118. Dvije građansko-pravne mjere 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 procedura koja je naročito prikladna za neosporna novčana dugovanja. Na zahtijev podnosioca odštetnog zahtjeva, sud izdaje nalog za plaćanje bez saslušavanja druge strane. U nekim zemljama, za izdavanje naloga potrebno je podnijeti odgovarajuću dokumentaciju, dok je u drugim dovoljna izjava podnosoca odštetnog zahtjeva. Ako optuženi ostane pasivan u određenom zakonskom roku, nalog postaje izvršan kao i redovna presuda. Ako optuženi uloži prigovor, tužitelj mora da pokrene redovnu proceduru 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 ovu prceduru je zadužen sudski službenik. Riječ je o pisanoj proceduri, koja omogućava kompjuterizovanu obradu (koja je već u upotrebi u određenim zemljama). Veliki broj slučajeva se rješava putem ove procedure.

(ii) Procedura poznata 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 važnosti svoje važnosti, procedura *référé* je obično povjerena iskusnom sudiji (često predsjedniku suda). Procedura  *référé* u praksi takođe pomaže u smanjenju obima posla u sudovima, kao i u izbjegavanju 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 CCJE, da budu razriješena posebnom presudom na početku postupka. Na taj način se izbjegava 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. CCJE zaključuje da je potrebna opreznost pri izboru i utvrđivanju pitanja koja su pogodna za rješavanje putem međupresude. Postoji rizik da vrijeme, trud i sredstva budu potrošeni na međupresudu (ili na žalbu na nju), i u slučaju kada bi bilo brže i jednostavnije riješiti ostatak predmeta. Uz ovo napomenu, CCJE preporučuje da procedura izricanja međupresude treba da bude dostupna, i da pod redovnim okolnostima žalba na međupresudu treba da bude dozvoljena.

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

(h) Dokazi i dokumentacija

122. U večini zemalja primjenjuju se fleksibilna pravila o dokazima. U preventivnim i skraćenim postupcima, presuda nije nužno zasnovana na punim dokazima. Kada je rije o preventivnim mjerama, u zemljama koje primjenjuju kontinentalno pravo, podnosilac odštetnog zahtjeva treba jedino da navede svoje pretpostaljeno pravo (*prima facie* dokaz), dok je u zemljama anglosaksonske pravne tradicije obično dovoljno da iznese uvjerljive 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 prije ili nakon objavljivanja dokumentacije. To takođe predstavlja značajnu pomoć u utvrđivanju činjenica na suđenju.

124. Međutim, ova procedura se oslanja na poštenje pravnih savjetnika u savjetovanju svojih klijenata o iznošenju dokumenata, a uključuje i pravne i druge troškove u vezi pronalaženja i iznošenja dokumentacije. Stoga se može reči 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 posjedu suprotne strane, na koji ova druga strana ne planira da se pozove, putem zahtjeva za nalog da joj određeni dokument bude stavljen na raspolaganje. Ovo podrazumijeva da strana koja zahtijeva takav nalog treba prethodno da zna da dokument postoji, kao i da ga identifikuje, što nije uvjek lako.

(i) Opšte nadležnosti u upravljanju predmetima

126. Ovo su važne nadležnosti u svakoj fazi građanskog postupka, koje omogućavaju adekvatno i srazmjerno 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 posljedice za stranu koja na suđenju ne uspije da nadmaši prethodnu ponudu suprotne strane. Podnosilac odštetnog zahtjeva može dostaviti ponudu po kojoj prihvata, ili optuženi ponudu po kojoj nudi, iznos manji od punog odštetnog zahtjeva. (U slučaju zahtjeva za novčanom odštetom, optuženi takođe može učiniti i korak dalje i uplatiti taj novčani iznos sudu.) Ako podnosilac odštetnog zahtjeva dobije više nego što je u svojoj ponudi naveo da će prihvatiti, ili ako optuženom bude naloženo da plati manje nego što je ponudio da plati, onda, osim u slučajevima malih odštetnih zahtjeva, mogu uslijediti neželjene posljedece u vidu troškova, a za optuženog 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 riječ o izvšenju prvostepenih presuda. U jurisdikcijama koje primjenjuju 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 ispoštovana. U redovnim okolnostima bi, međutim, strana koja je dobila spor tada bila obavezna da obezbijedi 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 riječ o presudama koje se tiču novca, uobičajeno da presuda postane izvršna po sili zakona ili po nalogu sudije osim ukoliko dužnik ne obezbijedi odgovarajuće garancije.

130. CCJE smatra da, radi obezbjeđivanja efikasnosti pravosudnog sisema, u svim zemljama treba da postoji procedura za privremeno izvršenje, koje po pravilu treba narediti, pod uslovom da su obezbjeđene odgovarajuće garancije strani koja je izgubila spor za slučaj da žalba bude usvojena.

(l) Žalba

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

132. Postoje i umjereni sistemi, koji u određenim slučajevima i pod određenim okolnostima dozvoljavaju nešto što se zove „redovan pravni lijek“ u vidu nerestriktivne žalbe, ali u drugim slučajevima i okolnostima (npr, u kasacionom ili Vrhovnom sudu) jedino dozvoljavaju „vanredne pravne ljekove“ 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 obezbjeđivanja jednoobraznosti u primjeni pravnih principa (*ius constitutionis*), dok se u drugoj grupi žalba posmatra kao proceduralno 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 proceduralno pravo na svakom nivou, čak i na drugostepenom.

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

135. Uz svu svijest o težini tradicije nekih zemalja koja ide u prilog nerestriktivnom pravu strane u postupku da (u praksi) vodi drugostepeni postupak po žalbi, CCJE želi da iskaže svoje principijelno protivljenje ovom pristupu. Moraju postojati ograničenja u pravu strane da navodi nove dokaze i da pokreće 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 primjene materijalnog prava. Ovo podriva ulogu prvostepenog suda i može potencijalno učiniti nebitnim način na koji prvostepeni sudija vodi predmete.

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

137. CCJE 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 uspjet proglase „očigledno neosnovanim“) koji donekle predstavljaju sigurnosni ventil, koji u određenoj mjeri smanjuje preveliko radno opterećenje apelacionog sistema.

138. CCJE stoga preporučuje uvođenje ograničenja za nepravovaljane žalbene postupke, bilo propisujući da odobrenje za žalbu treba da izda sud ili putem ekvivalentnog mehanizma koji će obezbijediti da ažurno rješavanja pravovaljanih žalbi ne bude ugroženo.

**D. ALTERNATIVNO RJEŠAVNJE SPOROVA**

139. Savjet Evrope je pripremio niz instrumenata koji se tiču alternativnog rješavanja sporova[16](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P424_68124" \t "_self) Budući svjestan mnogih pozitivnih efekata ARS, uključujući i potencijal da dovede do brzog rješavanja sporova, CCJE je predložio da alternativno rješavanje 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 rješavanja sporova u ranom rješavanju sporova.[17](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3#P427_69123) Iako alternativno rješavanje sporova ne smije biti smatrano savršenim načinom za ublažavanje prekomjernog obima posla u sudovima, očigledno je da je ono definitivno korisno i efikasno jer stavlja akcenat na sporazum među stranama, koji je uvjek poželjniji od nametnute presude.

141. CCJE u budućnosti može upustiti u detaljnije razmatranje teme alternativnog rješavanja sporova. Trenutno, u okviru mišljenja koje se tiče suđenja u razumnom roku i uloge sudija u sudskom procesu, CCJE smatra neophodnim da apeluje na unapređenje mehanizama za alternativno rješavanje sporova, koji su naročito pogodni za određene vrste postupaka, kao i na unapređenje javne svijesti o njihovom postojanju, načinu na koji funkcionišu i njihovim troškovima.

142. Kako alternativno rješavanje sporova i pravosudni sistem dijele iste ciljeve, od presudne je važnosti da pravna pomoć bude dostupna kod alternativnog rješavanja sporova na isti način kao kod standarnih sudskih postupaka. Međutim, i sredstva opredijeljena za pravnu pomoć i svi ostali javni rashodi namijenjeni pružanju podrške alternativnom rješavanju sporova treba da budu objedinjeni u poseban budžet, tako da troškovi s tim u vezi ne idu na teret operativnog budžeta sudova (vidi paragraf 23 iznad).

143. Diskusija vođena unutar CCJE naročito se fokusirala na djelokrug medijacije, ulogu sudije u medijaciji tokom sudskog postupka, povjerljivost poslova medijacije, mogućnost da sud nagleda obuku/akreditaciju medijatora i da sudije vrše funkciju medijatora i neophodnost sudske potvrde sporazuma između dvije 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 riječ o djelokrugu alternativnog rješavanja sporova, odgovarajuće preporuke Savjeta Evrope pokazuju da on nije ograničen na građanski postupak. Domašaj medijacije u krivičnim stvarima pokreće posebna pitanja kojima je CCJE posvetio značajnu pažnju.

145. Za razliku od alternativnog rješavanja 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 djela.

146. Preporuka br. R (99) 19 usredsređuje se isključivo na „medijaciju“ između optuženog i oštećenog. Međutim, iako postoji potreba za daljim istraživanjem, CCJE smatra da je danas aktuelnija debata ona koja se tiče koncepta „restorativne pravde“, tj. postupka koji dozvoljava odstupanje od uobičajenog krivičnog procesa prije početka samog postupka (ubrzo nakon hapšenja), nakon što je postupak počeo u sklopu procesa izricanja presude ili čak nakon izvršenja kazne. Restorativna pravda pruža mogućnost žrtvama, prestupnicima i ponekad predstavnicima lokalne zajednice da razgovaraju, direktno ili indirektno, ako je potrebno putem medijatora, o krivičnom djelu (obično je riječ o nekom blažem djelu koje se tiče imovine ili djelu mladog prestupnika) i načinu da se ispravi šteta koja je nanesena. Ovo može dovesti do toga da prestupnik ispravi štetu – bilo u odnosu na žrtvu, ako to žtrva želi, ili u odnosu na širu zajednicu, na primjer 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 rješavanjem sporova u građanskim stvarima;društvo mora odrediti „dozvoljene granice“ izvan kojih neće podržati rješavanje 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 prestupnika sa zajednicom kojoj su nanijeli štetu, na načine koji uključuju i ispravljanja dijela štete koju su prouzrokovali, kao i uključivanje zajednice u osmišljavanje načina da se riješi problem kriminala u njihovom okruženju, u velikom dijelu predstavljaju suštinu restorativne pravde.

148. Iz više razloga, mehanizmi restorativne pravde zahtjevaju pažljiviju implementaciju od alternativnog rješavanja građanskih sporova, jer je dovođenje oštećenih i prestupnika u kontakt mnogo osjetljiviji proces od povezivanja dvije suprotstavljene strane u građanskom postupku; uspjeh ovog koncepta dijelom zavisi od promjene u poslovnoj kulturi krivično-pravnih profesionalaca koji su navikli na redovna suđenja i standardne pravosudne modele.

149. CCJE je razmotrio ulogu sudije u odlukama donešenim u procesu medijacije, uzimajući najprije 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 principjelno 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 riješen.

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

153. Imajući u vidu činjenicu da su u okviru sistema restorativne pravde prestupniku nametnute obaveze i da izvjesna ograničenja mogu biti primijenjena u interesu oštećene strane, CCJE 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 djelima koja bi mogla biti povod za restorativnu pravdu i uslovima koji uređuju poštovanje prava na pravično suđenje i drugih odredbi ECHR.

154. Da li poslovni medijacije moraju biti povjerljivi? Rasprava unutar CCJE je pokazala da odgovor na ovo pitanje mora biti potvrdan kada je riječ o građanskim i administrativnim sporovima. Postizanje sporazuma obično znači da strane moraju imati mogućnost da sa medijatorom u povjerenju 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 među stranama. Takođe, potrebno je postaviti pitanje da li dokumentacija korišćena u toku medijacije može biti predočena sudu u slučaju da medijacija ne uspije.

156. Kako je procedura medijacije zasnovana na sporazumu, CCJE smatra da je moguće ukinuti tajnost u slučaju sporazuma između strana; sa druge strane, bez takvog sporazuma nije primjereno da sudija razmatra dokumentaciju kojom se otkrivaju stavovi jedne od strana ili ponude koje je medijator predložio za rješavanje spora. Otvoreno je pitanje da li i u kojoj mjeri sudija može (što je u nekim jurisdikcijama dozvoljeno) uzeti u obzir odbijanje medijacije ili sporazumnog rješavanja spora prilikom izdavanja naloga koji se odnose na sudske troškove.

157. Što se tiče povjerljivost u alternativnom rješavanju sporova u krivičnim stvarima, CCJE smatra da, s obzirom da počinilac krivičnog djela mora biti podstaknut da otvoreno govori tokom procesa restorativne pravde, povjerljivost takođe treba da se primjenjuje i na ovu vrstu alternativnog rješavanja sporova. Ovo pokreće pitanje, naročito u onim sistemima u kojima je pokretanje krivičnog postupa obavezno, kakve treba da budu posljedice priznanja drugih djela od strane počinioca ili osoba koje ne učestvuju u procesu medijacije.[18](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P462_76794" \t "_self)

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

159. CCJE, 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. CCJE smatra da odgovarajuća zakonska odredba ili sudska praksa treba da ovlasti sudiju da upućuje strane da se obrate medijatoru imenovanom od strane pravosuđa.

161. CCJE smatra da je moguće da same sudije vrše ulogu medijatora. Ovo omogućava da sudijska ekspertiza bude stavljena 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. CCJE smatra da slična mjera treba da bude uvedena i u one sisteme koji već propisuju da je dužnostu sudije da pokuša da izmiri strane u postupku.

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

163.U raspravama unutar CCJE zaključeno je da u određenim situacijama stranama može biti dato pravo da riješe spor sporazumom bez potrebe da predmet bude potvrđen od strane sudije. Međutim, ovakva potvrda se može pokazati ključnom u određenim slučajevima, naročito je potrebno razmotriti uvođenje mjera za izvršenje.

164. Makar u ovom slučaju, sudija mora imati značajne supervizorske nadležnosti, naročito kada je riječ o poštovanju principa jednakosti među stranama, validnosti njihovog pristanka na mjere predviđena sporazumom i poštovanje prava i javnog poretka. Što se tiče pojedinih aspekata krivične medijacije, CCJE podsjeća na argumentaciju iz paragrafa 147 iznad.

**SAŽETAK PREPORUKA I ZAKLJUČAKA**

**A. Pristup pravdi**

A.1. Države treba da obezbijede objavljivanje odgovarajućih informacija o funkcionisanju pravosudnog sistema (prirodi postojećih postupaka; trajanju postupka u prosjeku i u pojedinim sudovima; troškovima i rizicima koji postoje u slučaju nedovoljene upotrebe pravnih kanala; alternativnim načinima rješavanja sporova koji se stranama nude; značajnim odlukama sudova – vidi paragrafe 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 posjete sudovima (vidi paragrafe 16-17).

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

A.4. Treba obezbijediti tehnologiju 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 prije pokretanja postupka, o prirodi i visini troškova koje će morati da snose, kao i procjenu predviđenog trajanja postupka do donošenja presude (vidi paragraf 19 iznad).

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

A.7. Države treba da garantuju pravo strani u postupku da zastupa svoj slučaj pred sudom bilo lično ili preko slobodno izabranog predstavnika, naročito kada je riječ o slučajevima koji se rješavaju po skraćenoj proceduri, postupcima manje finansijske vrijednosti i slučajevima koji se tiču potrošača; potrebno je, međutim, ovlastiti sudiju da, u izuzetnim slučajevima, naloži angažovanje pravnog zastupnika u naročito komplikovanim predmetima. (vidi paragrafe 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 pružajući pravni savjet u pogledu uputnosti ili neophodnosti pokretanja sudskog postupka; ovo ne bi trebalo da bude rezervisano samo za najugroženije, već takođe treba da bude dostupna, makar djelimično, onima čiji prosječni prihod nije dovoljan da bez pomoći pokriju troškove postupka; sudiji treba omogućiti da učestvuje u donošenju odluke o dodjeljivanju pomoći, pod uslovom da je obaveza objektivne nepristrasnosi ispoštovana (vidi paragrafe 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 paragraf 23 iznad)

**B. Kvalitet pravosudnog sisema i njegova procjena; kvantitativni statistički podaci; procedura monitoringa**

B.1. Kvalitet pravosudnog sistema zavisi kako od kvaliteta infrastrukture, koji može biti mjeren kriterijumima sličnim onima koji se primjenjuju 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 paragraf 31 iznad).

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

B.3. Procjenu aktivnosti sudskog sistema u cjelini ili svakog pojedinačnog suda ili lokalne grupe sudova, ne treba poistovjećivati sa procjenom profesionalne sposobnosti svakog pojedinačnog sudije, koja ima drugu svrhu. Slična argumentacija se može primijeniti i na aktivnosti ostalih pravnih profesionalaca uključenih u funkcionisanje sudskog sistem (vidi paragrafe 33 i 34 iznad).

B.4. Preklapanje između procjene kvaliteta pravosudnog sistema i profesionalne evaluacije rada sudija takođe treba izbjeći prilikom izrade sistema sudske statistike; naročito je neprikladno korišćenje stepena preinačenja kao jedinog ili čak nužno važnog pokazatelja u procjeni kvaliteta sudijske aktivnosti; isto važi i za druge sisteme u kojima je djelimična procjena, putem sistema drugačijih od onog koji uzima u obzir stopu preinačenja, moguća u pogledu pojedinačne sudijske odluke. (vidi paragrafe 35-37iznad).

B.5. Iako trenutno ne postoje opšteprihvaćeni kriterijumi o tome kakve podatke treba prikupiti, cilj prikupljanja podataka treba da bude procjena pravosuđa u širem kontekstu, tj. u interakciji pravosuđa sa ostalim promjenljivim 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 paragraf 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 paragrafe 31 i 39 iznad).

B.7. Štaviše, „kavlitet“ 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 potražnju za pravnom zaštitom u skladu sa opštim ciljevima pravnog sistema, čiji je samo jedan elemenat brzina postupka (vidi paragrafe 38-42 iznad).

B.8. Indikatori kvaliteta bi trebali biti utvrđeni širokim konsenzusom među pravnim profesionalcima (vidi paragraf 43 iznad).

B.9. Prikupljanje podataka i monitoring treba vršiti redovno, a procedure koje obavlja nezavisno tijelo treba da omoguće brzo prilagođavanje organizacione strukture sudova promjenama u broju neriješenih predmeta (vidi paragrafe 46-48).

B.10. U cilju usaglašavanja ostvarenja ove potrebe sa garancijama nezavisnosti pravosuđa, nezavisan organ pomenut u paragrafima 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 obezbijede da te aktivnosti ostanu u javnoj sferi kako bi očuvali određene strateške interese povezane sa obradom podataka koji se tiču pravosuđa (vidi paragrafe 43-48 iznad).

**C. Broj neriješenih 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 primijenjene.

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

C.3. Sudije treba da podstiču sporazumo rješavanje 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 rješenju (vidi paragraf 50 iznad i odjeljak 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 premješteni iz jednog suda u drugi, makar privremeno i pod uslovom njihovog pristanka, u cilju rješavanja pitanja promjenjivog obima posla. Pri razmatranju mogućnosti zatvaranja pojedinih sudova, uvjek treba uzeti u obzir pravo građana na jednostavan pristup sudu (vidi paragrafe 57-60 iznad).

C.5. Potrebno je omogućiti lakše angažovanje sudije pojedinca kada je riječ o odlučivanju o krivici ili nevinosti pod uslovima navedenim u paragrafima 61-64 iznad. CCJE 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 riječ (vidi paragrafe 61-64iznad).

C.6. Sudije treba da imaju jednog ili više ličnih asistenata sa dobrim kvalifikacijama u oblasti prava kojima mogu delegirati određene aktivnosti (vidi paragraf 65 iznad).

C.7. Aktivnosti izvan sudijske funkcije navedene u Preporuci br. R (86) 12 treba da budu povjerene 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 na njihovu javnu funkciju. Sudije ne treba da budu odvraćane od učešća u radu određenih komisija i drugih vansudskih organa, ali oni treba da budu veoma oprezni prije nego što prihvate da sude u predmetima u kojima treba donijeti suštinski izvanpravnu presudu (vidi paragrafe 66.69).

C.8. U krivičnim stvarima, pravilno je stanovište da pravna pomoć i besplatno pravno zastupanje treba da budu dostupni bez procjene osnovanosti tvrdnje optuženog. CCJE preporučuje dalje istraživanje o razlikama između prirode i ozbiljnosti slučajeva za koje su takva pomoć ili zastupanje dostupni u različitim zemljama. Kada je riječ o građanskim predmetim, potrebno je uvesti odgovarajuće sisteme kontrole koji bi omogućili prethodnu procjenu osnovanosti odštetnih zahtjeva (vidi paragraf 70 iznad).

C.9. U svim aspektima upravljanja predmetima, komparativno istraživanje iskustava drugih zemalja nudi vrijedna saznanja o konkretnim proceduralnim mjerama koje mogu biti 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 pokretanja optužnice ili njima ekvivalentnih sistema, u cilju primjene Preporuke br, R (87) 18 (vidi paragrafe 73-77 iznad).

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

Građanski predmeti

C.12. U cilju ispunjavanja svojih obaveza prema članu 6 ECHR da osiguraju „pravično i javno suđenje u razumnom roku“, države treba da obezbijede 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 cjelini; ovo podrazumijeva vođenje postupka na način koji će omogućiti stranama u konkretnom sporu da dobiju pravnu zaštitu uz troškove koji su srazmjerni pitanjima i novčanom iznosu koji su predmet razmatranja, kao i resursima suda, i koji će omogućiti drugim stranama da dobiju pravičan dio sudskog vremena za sopstvene sporove (vidi paragrafe 103-104 iznad).

C.13. Ključ za proporcionalno 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 cijelim 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 obje strane u postupku (vidi paragrafe 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 izmjene i/ili nove materijale nakon te faze (vidi paragrafe 122-125 iznad).

C.15. Države treba da uvedu (a) efikasne zaštitne mjere, (b) sažete, pojednostavljene i/ili skraćene postupke i (c) postupke za rano utvrđivanje preliminarnih pitanja (uključujući i pitanja sudske nadležnosti) kao i za ubrzano rješavanje svih žalbi u pogledu tih preliminarnih pitanja (vidi paragrafe 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 paragrafe 129-130 iznad).

C.17. Zemlje treba da razmotre mogućnost uvođenja u svoje sisteme kontrola neosnovanih žalbi, kako bi obezbijedili da brzo riješavanje osnovanih žalbi ne bude ugroženo (vidi paragraf 138 iznad).

**D. Alternativno rješavanje sporova**

D.1. Neophodno je podstaći razvoj mehanizama alternativnog rješavanja sporova i unaprijediti svijest javnosti o njihovom postojanju, načinu na koji funkcionišu i njihovim troškovima (vidi paragraf 141 iznad).

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

D.3. Iako, za razliku od alternativnog rješavanja građanskih sporova, medijacija u krivičnim stvarima ne donosi korist u smislu smanjenja trenutnog obima posla u sudskom sistemu, ona može imati preventivana efekat u odnosu na buduća krivična djela; 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 prije početka samog postupka (ubrzo nakon hapšenja), nakon što je postupak počeo u sklopu procesa izricanja presude ili čak nakon izvršenja kazne; s obzirom da mehanizmi restorativne pravde zahtijevaju pažljiviju implementaciju od alternativnog rješavanja građanskih sporova, jer je dovođenje oštećenih i prestupnika u kontakt mnogo osjetljiviji proces od povezivanja dvije suprotstavljene strane u građanskom postupku, uspjeh ovog koncepta dijelom zavisi od promjene u poslovnoj kulturi krivično-pravnih profesionalaca koji su navikli na redovna suđenja i standardne pravosudne modele. (vidi paragrafe 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 riješen vidi paragrafe (150-152 iznad).

D.5. Kada je riječ o ulozi sudije u krivičnoj medijaciji, ako je slučaj sreknut sa normalnog toka krivičnog postupka koji je prvobitno pokrenut, treba da postoji nalog sudije kojim se to skretanje nalaže; svih mehanizmi 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 paragrafe 151-152 iznad).

D.6. Informacije iznesene tokom postupaka medijacije u građanskim i administrativnim sporovima treba da budu povjerljive; njihova povjerljivost može biti ukinuta u slučaju sporazuma među stranama; Otvoreno je pitanje da li i u kojoj mjeri sudija može uzeti u obzir odbijanje medijacije ili sporazumnog rješavanja spora prilikom izdavanja naloga koji se odnose na sudske troškove (vidi paragrafe 154-156 iznad).

D.7. Povjerljivost bi takođe trebala da se primjenjuje na alternativno rješavanje sporova u krivičnim stvarima, naročito u zemjlama u kojima je pokretanje krivičnog postupka obavezno. Ovo pokreće pitanje kakve treba da budu posljedice priznanja drugih djela od strane počinioca ili osoba koje ne učestvuju u procesu medijacije (vidi paragraf 157 iznad).

D.8. Kako u krivičnim ako i u građansko-upravnim stvarima, mehanizmi za alternativno rješavanje sporova treba da budu tijesno 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 posjeduje odgovarajuće vještine i kvalifikacije, kao i nepristrasnost i nezavisnost neophodnu za takvu javnu funkciju (vidi paragrafe 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 paragraf 161 iznad).

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

**DODATAK**

**Spisak tekstova i instrumenata Savjeta Evrope citiranih u ovom Mišljenju**

Mišljenje br. 1 (2001) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) o standardima koji se tiču nezavisnosti i nesmjenjivosti sudija.

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

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

Rezolucija (78) 8 o pravnoj pomoći i savjetu.

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

Preporuka br. R (86) 12 Komiteta ministara državama članicama o mjerama za sprječavanje i smanjenje prekomjernog 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 administrativnih vlasti i privatnih lica.

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

[1](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P100_9793" \t "_self) Rezolucija (78) 8 o pravnoj pomoći i savjetu.  
[2](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P103_10206" \t "_self) Preporuka br. R (84) 5 Komiteta ministara državama članicama o principima građanskog postupka čiji je cilj da unaprijede funkcionisanje pravosuđa.  
[3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P144_19022" \t "_self) Vidi odjeljak C, dopis b.  
[4](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P151_20148" \t "_self) Pitanje broja neriješenih predmeta i upravljanje predmetima su razmatrani u okviru Prve evropske konferencije sudija (vidi paragraf 8 iznad).   
[5](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P156_20702" \t "_self) Preporuka br. R (86) 12 Komiteta ministara državama članicama o mjerama za sprječavanje i smanjenje prekomjernog obima posla u sudovima. Ona pokriva sljedeće teme: (a) procedure izmirenja (ili, da upotrijebimo savremeniji termin „medijacije“), uključujući i obavezu advokata da promovišu izmirenje; (b) druge vansudske procedure za rješavanje spora, uključujući arbitražu (i, iako se izričito ne spominje, ombudsmana); (c) uloga sudije u promovisanju sporazumnog rješavanja spora; (d) oslobađanje sudija od zadataka koji ne pripadaju sudijskoj funkciji; (e) suđenje jednog sudije u prvom stepenu (za razliku od suđenja u vijeću); (f) revizija stručnosti sudova, u cilju ravnopravne raspodjele obima posla; (g) procjena uticaja osiguranja (troškova) postupka, kako bi se utvrdilo da li ono ohrabruje podnošenje neosnovanih odštetnih zahtjeva.

Preporuka br. (94) 12 Komiteta ministara državama članicama je podsjetila države na njihovu dužnost da obezbijede adekvatne uslove rada za sudije uključujući „preduzimanje odgovarajućih mjera za dodjeljivanje zadataka koji su izvan sudijske funkcije drugim osobama“ u skladu sa prethodnom Preporukom.

[6](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P157_21833" \t "_self) Preporuka br. R (87) 18 Komiteta ministara državama članicama o pojednostavljenju krivičnog pravosuđa.

[7](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P158_21985" \t "_self) 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..  
[8](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P159_22762" \t "_self) Vidi odjeljak D ovog Mišljenja.  
[9](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P166_23441" \t "_self) Uporedi sa Mišljenjem CCJE br. 2 (2001) o finansiranju i upravljanju sudovima, paragrafi 12-13.  
[10](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P209_31794" \t "_self) CCJE upućuje na svoje Mišljenje br. 3 (2002), u kome je razmotrio pitanje sudijske etike.  
[11](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P214_32448" \t "_self) U vezi ovog posljednjeg, vidi paragraf 26 iznad.  
[12](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P215_32824" \t "_self) Sličan problem se javlja u pogledu sporazuma (trenutno dozvoljenih u Velikoj Britaniji) o uslovom honoraru – odnosno sporazuma po kome podnosilac odštetnog zahtjeva isplaćuje advokatski honorar jedino ukoliko zahtjev bude prihvaćen, koji se tada naplaćuje od optuženog koji je izgubio spor uz bonus do 100% koji se isplaćuje advokatu podnosioca odštetnog zahjeva koji je dobio spor. Ovakvi sporazumi mogu biti korišćeni od strane siromašnih podnosilaca tužbenog zahtjeva da zabrinu optužene i da ih natjeraju na poravnanje, jer (i) podnosilac odštetnog zahtjeva i njegovi advokati nemaju interesa da se ugovori razuman honorar – već upravo suprotno; i (ii) osim ako podnosilac odštetnog zahtjeva ne obezbijedi osiguranje troškova postupka, mala je vjerovatnoća da će optuženi ukoliko dobije spor moći da naplati bilo kakve troškove od podnosioca odštetnog zahtjeva 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 sklopiti.   
**[13](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P224_34452" \t "_self) Potrebno je razmotriti da li je ovo u skladu sa javnom prirodom tužilaštva u mnogim zemljama.**   
[14](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P271_41846" \t "_self) Obično do jedne trećine dužine trajanja kazne koja bi u protivnom bila izrečena.   
[15](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P314_50150" \t "_self) Vidi Mišljenje CCJE br. 2 (2001).   
[16](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P424_68125" \t "_self) Savjet Evrope je dao sljedeće Preporuke o alernativnom rješavanju 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 administrativnih vlasti i privatnih lica; - Preporuka Rec (2002) 10 Komiteta ministara državama članicama o medijaciji u građanskim stvarima.  
[17](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P427_69124" \t "_self) Konferencija se uglavnom bavila alternativnim rješavanjem sporova u građanskim stvarima.  
[18](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2004)OP6&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3" \l "P462_76795" \t "_self) Paragraf 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“.