



**REPUBLIKA HRVATSKA  
PRAVOSUDNA AKADEMIJA**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



**Udruga hrvatskih sudaca  
Association of Croatian Judges**

**MIŠLJENJE BR. 19 (2016)**  
**Savjetodavnog vijeća europskih sudaca**  
**„Uloga predsjednika sudova”**



## PREDGOVOR

*Vladavina prava je glavna vrijednost koju štiti Vijeće Europe, a sudstvo je kamen temeljac te vrijednosti. Upravo zato, radi jačanja uloge sudca u Europi Vijeće Ministara<sup>1</sup> je osnovalo Savjetodavno vijeće evropskih sudaca (Consultative Council of European Judges- CCJE).*

*CCJE je savjetodavno tijelo u sklopu Vijeća Europe i bavi se neovisnošću, nepristranošću i dužnostima sudaca. To je prvo takvo tijelo u sklopu međunarodnih organizacija koju čine samo suci i u tom smislu je jedinstveno u Europi.*

*Osnivajući CCJE Vijeće Europe je naglasilo ključnu ulogu sudstva u pronalaženju putova demokracije i pravila po kojima se ona ravna.*

*CCJE usvaja mišljenja za potrebe i na pozornost Vijeća Ministara koja se odnose na položaj sudaca i na načine na koji oni obnašaju svoje dužnosti.*

*Od CCJE-a može se tražiti da istraži pojedine probleme koji se tiču položaja sudaca. Tada CCJE istražuje pitanje o kojemu je riječ, ako je potrebno može i posjetiti zemlju u kojoj su demokratska načela neovisnosti sudbene vlasti ugrožena sa svrhom da se situacija u zemlji popravi kroz razvoj zakonodavstva, institucija ili pravne prakse.*

*U ovom mišljenju koje je pred Vama, CCJE razrađuje ulogu predsjednika sudova glede predstavljanja suda, odnosa u sudu, odnosa s drugim sucima i glede predsjedničkih upravljačkih funkcija u odnosu na službenike u sudu i imovinu suda. Ključna uloga predsjednika suda*

---

<sup>1</sup> Najviše političko tijelo Vijeća Europe

*je predstavljati sud i druge suce, osigurati djelotvorno funkcioniranje suda, poboljšati uslugu koju sud pruža društvu te rukovoditi sudom.*

*U Mišljenju se naglašava da u izvršavanju svojih dužnosti predsjednici sudova štite nepristranost i neovisnost suda i sudaca, te da u svakom trenutku moraju postupati kao čuvari ovih načela i vrijednosti. Odnos predsjednika sudova s drugom državnim tijelima je posebno osjetljivo. Bez obzora na postojeće modele ovakvih odnosa, predsjednici sudova imaju važnu ulogu u sprječavanju bilo kakvog miješanja u rad suda.*

*Glede odnosa s medijima, predsjednici sudova moraju imati u vidu interese javnosti da je informirana, ali pri tome vodeći računa o pretpostavci nevinosti, pravu na pošteno suđenje i pravu na poštivanje privatnog i obiteljskog života svih osoba u sudskim postupcima kao i o povjerljivoj prirodi nekih postupaka.*

*Mišljenje također postavlja uvjete koji se traže da bi netko postao predsjednik suda, govori o tome koje je tijelo nadležno za izbor predsjednika sudova, o vrednovanju rada i dužini mandata. Jedno poglavlje Mišljenja je posebno posvećeno predsjednicima Vrhovnog suda.*

*Nadamo se da će ovo Mišljenje i njegova objava i distribucija pomoći predsjednicima sudova obnašati dužnost kao prvi među jednakima na način da služe i štite načelo neovisnosti suda i sudaca što na žalost nije uvijek slučaj.*

*Na kraju želio bih se zahvaliti Pravosudnoj akademiji i ravnateljici gospođi Andrei Posavec Franić koje su omogućile objavu ovog mišljenja i gospođi Jasni Gažić Ferenčina sucu Općinskog građanskog suda u Zagrebu na velikom trudu u prevođenju ovog Mišljenja.*

*Đuro Sessa  
Predsjednik Udruge Hrvatskih sudaca  
Potpredsjednik CCJE-a*



Strasbourg, 10. studeni 2016.

## SAVJETODAVNO VIJEĆE EUROPSKIH SUDACA

### MIŠLJENJE BR. 19 (2016) ULOGA PREDSJEDNIKA SUDOVA

#### I. UVOD

1. U skladu s nadležnosti koja mu je povjerena od strane Odbora ministara Vijeća Europe, Savjetodavno vijeće europskih sudaca (u daljnjem tekstu: CCJE) odlučilo je pripremiti Mišljenje o ulozi predsjednika sudova, posebno se fokusirajući na područja koja se odnose na neovisnost, kvalitetu i učinkovitost pravosuđa.
2. Svrha ovog Mišljenja je istražiti pitanja i probleme koji se odnose na ulogu predsjednika sudova, obzirom na prevladavajuću potrebu da se osigura učinkovitije funkcioniranje neovisnog sudstva i unaprijedi kvaliteta pravosuđa.
3. Mišljenje je pripremljeno na temelju Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKZLJP), Magne carte sudaca (2010.g.), i prijašnjih Mišljenja CCJE: broj 1 (2001.) o standardima koji se odnose na neovisnost pravosuđa i nesmjernjivost sudaca, broj 2(2001) o financiranju i upravljanju sudova, broj 10(2007) o Sudbenom vijeću u službi društva, broj 12(2009) o odnosima između sudaca i državnih odvjetnika u demokratskom društvu, broj 16(2013) o odnosima između sudaca i odvjetnika, broj

17(2014) o vrednovanju sudačkog rada, kvaliteti sudbenog sustava i poštivanju sudačke neovisnosti i broj 18(2015) o položaju sudbene vlasti i njezinom odnosu sa drugim državnim vlastima u modernoj demokraciji, kao i drugim relevantnim dokumentima Vijeća Europe, posebice Europskoj povelji o zakonima za suce (1998.) i Preporuci CM/Rec (2010)12 Odbora ministara o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti (u daljnjem tekstu: Preporuka CM/Rec (2010)12). Ovo Mišljenje također uzima u obzir Akcijski plan Vijeća Europe o jačanju sudske neovisnosti i nepristranosti (CM(2016)36final), Izvješće Europske mreže sudbenih vijeća (ENCJ) za 2013. – 2014.: Minimum sudskih načela IV – dodjela predmeta, temeljna načela Ujedinjenih naroda o neovisnosti sudbene vlasti (1985.) i Kijevske Preporuke OE-SS-a o neovisnosti sudbene vlasti u istočnoj Europi, južnom Kavkazu i središnjoj Aziji (2010.) – sudska uprava, odabir sudaca i odgovornost.

4. U ovom Mišljenju uzeti su u obzir odgovori članica CCJE na upitnik o ulozi predsjednika sudova<sup>1</sup> i pripremni izvještaj koji je sastavio g. Marco FABRI (Italija), stručnjak imenovan od Vijeća Europe, zajedno sa sintezom odgovora na upitnik.
5. Različita pravila, struktura i organizacija u sudskim sustavima država članica utječu na ulogu predsjednika sudova. Na tu ulogu u velikoj mjeri utječe upravljački okvir svakog nacionalnog sudskog sustava kao i pravne, društvene i političke tradicije i prakse koje prevladavaju u svakom od tih sustava.

## **II. ULOGA I ZADACI PREDSJEDNIKA SUDOVA**

6. Uloga predsjednika sudova je:
  - da predstavljaju sud i kolege suce;
  - da osiguraju učinkovito funkcioniranje suda i na taj način unaprijede ulogu i službu koju sudovi imaju u društvu društvu
  - da izvršavaju zadatke iz svoje nadležnosti.

---

<sup>1</sup> Na upitnik je odgovorilo 38 država članica CCJE.

U obavljanju svojih zadataka, predsjednici sudova štite neovisnost i nepristranost suda i sudaca kao pojedinaca.

#### A. PREDSTAVLJANJE SUDA I KOLEGA SUDACA

7. Predsjednici sudova ispunjavaju ključnu ulogu u predstavljanju sudova. Prema informacijama pribavljenim od članica CCJE u odnosu na situaciju u njihovim državama, opseg ove konkretne uloge je u porastu. Kroz ovaj proces, predsjednici sudova doprinose razvoju cijelog sudbenog sustava kao i osiguranju održavanja i donošenja visoko kvalitetnog neovisnog pravosuđa putem pojedinačnih sudova.

Općenito, predsjednici sudova mogu imati ulogu u održavanju i razvijanju odnosa sa drugim tijelima i ustanovama, kao na primjer:

- sa sudbenim vijećima ili drugim sličnim tijelima gdje postoje;
- sa drugim sudovima;
- sa državnim odvjetništvom<sup>2</sup>;
- s odvjetničkim komorama<sup>3</sup>;
- s ministarstvom pravosuđa;
- s medijima;
- s javnošću.

Glavni zadatak predsjednika sudova mora biti da u svakom trenutku nastupaju kao čuvari neovisnosti i nepristranosti sudaca i suda u cjelini.

8. Predsjednici sudova i suci su stoga dio sudstva. Stupanj, intenzitet i opseg sudjelovanja predsjednika sudova u radu relevantnih tijela sudbene samouprave i autonomije kao što su Sudbena vijeća, Kongres sudaca, Generalna skupština sudaca, profesionalne organizacije sudaca, ovisi o nacionalnom pravnom sustavu. Važno je da predsjednici, sa svojim širokim iskustvima, daju svoj doprinos u tim tijelima.

---

<sup>2</sup> Vidi Mišljenje CCJE broj 12(2009), Deklaracija iz Bordeauxa, paragraf 3.

<sup>3</sup> Vidi Mišljenje CCJE broj 16 (2013), paragraf 10.

Međutim, koncentraciju funkcija i ovlasti u rukama samo ograničenog broja osoba treba izbjegavati

9. Kroz suradnju i interakciju sa drugim sudovima, predsjednici mogu dijeliti iskustva i identificirati najbolje prakse sudske uprave i pružanja usluga korisnicima suda. Bilo bi poželjno da se takva suradnja proširi na međunarodnu razinu i protegne na sva dostupna sredstva komunikacije.
10. Obrazovanje i usavršavanje sudaca često organizira i njime upravlja centralno pravosudno tijelo i kao rezultat toga, predsjednici sudova u tom području često imaju ograničenu ulogu. Predsjednici bi trebali savjetovati centralnu ustanovu koja se bavi usavršavanjem o potrebama za specifičnim oblicima obuke kroz tečajeve. Trebali bi iskoristiti stručnosti i znanja ustanova za obuku u odnosu na obuku i razvoj. Štoviše, predsjednici imaju važnu ulogu u ohrabrivanju sudaca da sudjeluju u relevantnim stručnim tečajevima i da za to stvore uvjete. Ovo se također ima primijeniti u odnosu na obrazovanje i obuku zaposlenika suda koji nisu suci.
11. Odnosi predsjednika sudova sa drugim državnim tijelima trebali bi biti zasnovani na temeljnom principu jednakosti i podjele državne vlasti. U nekim državama, izvršna vlasti vrši, kroz ministarstvo pravosuđa, značajan utjecaj na upravljanje sudova putem voditelja sudova i sudske inspekcije. CCJE zauzima stav da prisutnost predstavnika izvršne vlasti u organizacijskim tijelima sudova treba izbjegavati. Takva prisutnost može dovesti do miješanja sa sudbenim ovlastima, i na taj način ugroziti sudsku neovisnost<sup>4</sup>. U svakom slučaju, u takvim situacijama, predsjednici sudova imaju važnu ulogu da spriječe moguće utjecaje predstavnika izvršne vlasti u aktivnostima suda.
12. U odnosima sa medijima, predsjednici sudova trebaju imati na umu kako društveni interesi zahtijevaju da medijima trebaju biti dostupne potrebne informacije u cilju informiranja javnosti o funkcioniranju sudskog sustava. Međutim, takve informacije trebaju biti pružene uzimajući u obzir presumpciju nevinosti, pravo na pošteno suđenje i

---

<sup>4</sup> Vidi Mišljenje CCJE broj 18(2015) paragrafi 48 i 49.



pravo da poštovanje privatnog i obiteljskog života svih osoba uključenih u postupak<sup>5</sup>, kao i očuvanju povjerljivosti rasprava.

## B. ODNOSI UNUTAR SUDA: NEOVISNOST SUDACA

13. Nekoliko je osnovnih načela koja su esencijalna u odnosima između predsjednika suda i drugih sudaca na sudu i rada predsjednika suda u tom kontekstu. Vanjska sudska neovisnost zahtijeva da pojedini sudac bude slobodan od uputa i pritisaka predsjednika suda kada rješava predmete<sup>6</sup>. Predsjednici sudova, djelujući kao zaštitnici sudske neovisnosti, nepristranosti i učinkovitosti, sami moraju poštivati vanjsku neovisnost sudaca unutar svojih sudova<sup>7</sup>.
14. Od osnovne je važnosti da predsjednici sudova upravljaju sudovima strogo u skladu sa temeljnim načelima sudbene vlasti. Općenito, ovo zahtijeva da oni koji su imenovani kao predsjednici sudova imaju veliko iskustvo u rješavanju predmeta.

---

<sup>5</sup> Vidi Mišljenje CCJE broj 12(2009) Deklaracija iz Bordeauxa, paragraf 11; vidi Mišljenje CCJE broj 7(2005) o pravdi i društvu.

<sup>6</sup> Vidi presude Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP): *Baka protiv Mađarske*, Veliko vijeće broj 20261/12, 23. lipanj 2016., paragraf 4 suglasnog mišljenja suca Sicilianosa; *Parlov-Tkalčić protiv Hrvatske*, broj 24810/06, 22. prosinca 2009., paragraf 86; *Agrokompleks protiv Ukrajine*, broj 23465/03, 6. listopada 2011., paragraf 137; *Moiseyev protiv Rusije*, broj 62936/00, 9. listopada 2008., paragraf 182. „Izostanak dostatnih jamstava koja osiguravaju sudske neovisnost unutar sudbene vlasti, i posebno vis-a-vis njihovih nadređenih unutar sudske hijerarhije, Sud može dovesti do zaključka da su podnositeljeve dvojbe glede neovisnosti i nepristranosti suda moguće objektivno opravdane“, gore citirani predmet *Baka protiv Mađarske*, paragraf 4 suglasnog mišljenja suca Sicilianosa; gore citirani predmet *Parlov-Tkalčić protiv Hrvatske*, paragraf 86; gore citirani predmet *Agrokompleks protiv Ukrajine*, paragraf 137; gore citirani predmet *Moiseyev protiv Rusije*, paragraf 184; i *Daktaras protiv Litve*, broj 42095/98, paragrafi 36 i 38, ESLJP 2000-X.

<sup>7</sup> Sudac ESLJP Siciliano je postavio pitanje da li se čl. 6(1) EKLJP može tumačiti na način da se priznaje, paralelno sa pravom osoba uključenih u sudski postupak da se njihov predmet iznese pred nepristrani sud, subjektivno pravo sudaca da se njihova vlastita neovisnost čuva i poštuje od strane države, vidi odluku ESLJP: *Baka protiv Mađarske*, Veliko vijeće broj 20261/12, 23. lipanj 2016., paragrafi 5-6 i 13-15 suglasnog mišljenja suca Siciliana.

15. CCJE smatra vrlo važnim da predsjednici sudova, nakon imenovanja, nastave obnašati sudačku dužnost. Nastavljanje obnašanja temeljne sudačke dužnosti je važno ne samo da omogući predsjednicima kontinuitet sudačke prakse i održavanje odnosa sa drugim sucima u skladu sa načelom *primus inter pares*, već i da najbolje ispune svoju organizacijsku ulogu kroz izravnu spoznaju o pitanjima koja se pojavljuju u svakodnevnoj praksi. Opterećenje predmetima predsjednika sudova može biti smanjeno u skladu sa njihovim zadaćama u vezi upravljanja sudom.
16. Dosljedna i konzistentna sudska praksa je važan dio pravne sigurnosti. Predsjednici sudova imaju ulogu u osiguravanju kvalitete, dosljednosti i konzistentnosti sudskih odluka. Ovaj zadatak može biti ispunjen jedino ako predsjednici sudova promoviraju konzistentnost u interpretaciji i citiranju sudske prakse toga suda, viših sudova, Vrhovnog suda i međunarodnih sudova (na primjer, olakšavajući usavršavanje i obuku uključujući seminare, sastanke, osiguravajući pristup relevantnim bazama podataka, kao i promovirajući dijalog i razmjenu informacija između različitih tijela, itd.). CCJE naglašava da, tijekom ispunjavanja ovih zadataka, predsjednici sudova moraju poštivati načelo sudske neovisnosti.
17. Također, predsjednici sudova bi trebali imali ovlaštenje nadgledati duljinu sudskih postupaka. Ovo je usko povezano sa klauzulom razumne duljine postupaka iz čl. 6. Europske konvencije o ljudskim pravima i zahtjevima nacionalnog zakonodavstva. Nadgledanje duljine postupaka i radnje koje poduzimaju predsjednici sudova na ubrzanju rješavanja predmeta, moraju biti u ravnoteži sa nepristranošću i neovisnošću sudaca i sudske povjerljivosti<sup>8</sup>.
18. Predsjednici sudova trebaju voditi primjerom i kreirati klimu u kojoj se suci mogu njima obratiti kada trebaju podršku i pomoć u vezi sa obavljanjem svojih dužnosti, uključujući i pitanja etike i deontologije.

---

<sup>8</sup> U obavljanju ove dužnosti, predsjednici sudova mogu koristiti alate i instrumente razvijene od Europske komisije za učinkovitost pravosuđa (CEPEJ) kao što su revidirane smjernice Saturn za upravljanje sudskim vremenom (CEPEJ(2014)16), Popis upravljanja vremenom (CEPEJ(2005)12REV) i drugo.

19. Sudovi su u osnovi kolegijalna tijela. CCJE potiče uspostavljanje tijela sastavljenih od sudaca u sudu koja imaju savjetodavnu ulogu i koja surađuju sa predsjednikom suda i daju savjete o ključnim pitanjima<sup>9</sup>.
20. Suci mogu iskusiti određeni „jaz“ između njih i predsjednika. Važno je da se taj „jaz“ premosti. To može biti postignuto ako je predsjednicima sudova bliske sudačke dužnosti i ako su suci zainteresirani snositi određenu odgovornost za funkcioniranje suda kao cjeline kao i za pitanja upravljanja sudom koja su s time povezana
21. Predmeti se moraju dodjeljivati sucima u skladu sa objektivnim i prethodno utvrđenim kriterijima. Predmeti se ne smiju oduzimati određenom sucu bez valjanih razloga. Odluka o oduzimanju predmeta morala bi biti donesena na temelju prethodno ustanovljenih kriterija koje prati transparentni postupak<sup>10</sup>. Kada predsjednici sudova imaju ulogu u dodjeljivanju predmeta sucima, ova načela morala bi se poštovati.
22. Odgovori dostavljeni od članica CCJE pokazuju da predsjednici izvršavaju funkcije prikupljanja podataka i procjene učinaka suda u cjelini. U nekim državama članicama, jedna od funkcija predsjednika suda je ocijeniti učinak pojedinačnih sudaca. Zabrinutosti su bile izražene u vezi analize učinka pojedinačnih sudaca. U nekim državama članicama ovo je shvaćeno kao stvaranje moguće opasnosti za sudsku neovisnost. Gdje predsjednici imaju takvu ulogu, moraju postojati primjerena pravna i transparentna jamstva u cilju osiguranja nepristranosti i objektivnosti takve provjere<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> U nekim državama članicama, takva savjetodavna tijela su zakonski propisana. Vidjeti rad GRECO-a u četvrtom krugu procjene koji se bavi sa prevencijom korupcije između zastupnika, sudaca i državnih odvjetnika: GRECO je objavio preporuke mnogim državama članicama u pravcu uspostavljanja mehanizma koji bi osigurao povjerljivo savjetovanje o etici i pitanjima integriteta za suce tijekom obavljanja njihove dužnosti. [http://www.coe.int/t/dghl/monitorin/greco/evaluations/index\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitorin/greco/evaluations/index_en.asp)

<sup>10</sup> Vidi Akcijski plan Vijeća Europe o jačanju sudske neovisnosti i nepristranosti, br. 2.1.

<sup>11</sup> Vidi Mišljenje CCJE broj 17(2014), zaključak 11, vidi također Mišljenje CCJE broj 10(2007), paragrafi 42 i 53.

23. Gdje predsjednici sudova imaju ulogu u primanju i odgovaranju na pritužbe stranaka glede predmeta koji su u tijeku na sudu, trebali bi uzeti u obzir načelo neovisnosti sudaca, kao i legitimna očekivanja stranaka u postupku i društva u cjelini<sup>12</sup>.

### C. UPRAVLJAČKA ULOGA<sup>13</sup>

24. CCJE prepoznaje da se upravljačke uloge predsjednika sudova u državama članicama razlikuju<sup>14</sup>. Međutim, postoji opći trend prema široj upravljačkoj ulozi predsjednika sudova. Ovo je rezultat zahtjeva da se pruži bolja usluga strankama i korisnicima usluga suda i društvu i odražava opće viđenje da predsjednici koji imaju tu ulogu mogu unaprijediti učinkovitost suda.. U tom pogledu, CCJE naglašava da su mogući različiti modeli koji se fokusiraju na upravljačke funkcije. Svaki upravljački model mora biti u funkciji boljeg upravljanja sudstvom i ne smije biti cilj sam po sebi. CCJE smatra da bilo koje središnje tijelo odgovorno za upravljanje pravosuđem treba izvršavati one zadatke koji ne mogu biti učinkovito izvršeni na razini sudova.
25. Dok se sudbeni sustavi mogu razlikovati, upravljačke uloge moraju biti uokvirene i prilagođene posebnom okruženju državnog sudbenog tijela poštujući neovisnost samog tijela, kao i neovisnost i nepristranost pojedinih sudaca. Kao što je to slučaj u odnosima između predsjednika suda i drugih sudaca, upravljačka uloga predsjednika se također zasniva na tim temeljnim vrijednostima. Predsjednici se nikad ne bi trebali baviti bilo kakvim radnjama ili aktivnostima koje bi mogle umanjiti sudsku neovisnost i nepristranost<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Vidi Mišljenje CCJE broj 10(2007), paragrafi 42 i 64.

<sup>13</sup> Vidi Mišljenje CCJE broj 6(2004), paragrafi 52-55.

<sup>14</sup> Vidi Mišljenje CCJE broj 18(2015), paragraf 48.

<sup>15</sup> Vidi Akcijski plan Vijeća Europe o jačanju sudske neovisnosti i nepristranosti, (CM(2016)36final), br. 1.5 (prva dva paragrafa).

26. Odgovori članica CCJE ukazuju da u nekim slučajevima, predsjednici sudova imaju izričitu funkciju strategijskog planiranja. CCJE zauzima stav da obaveza predsjednika suda da osigura pošteno i nepristrano suđenje neizbježno zahtijeva da su ti ciljevi definirani i strateški razvijeni s ciljem dati odgovore na različite izazove i pitanja koja utječu na pravosuđe.
27. Predsjednici sudova su odgovorni za upravljanje sudovima , uključujući upravljanje sudskim osobljem i materijalnim sredstvima i infrastrukturom. Ključno je da imaju potrebne ovlasti i sredstva da učinkovito izvrše ovaj zadatak.
28. Uloga koju predsjednici imaju u upravljanju zaposlenicima suda značajno se razlikuje između država članica. Odgovori na upitnik pokazuju da u nekim državama članicama, ovlasti predsjednika suda mogu biti vrlo široke. Oni se bave odabirom i zapošljavanjem, određuju platne razrede, premještaje, stegovnu odgovornost, ocjenjivanje i pa i otkaze. U drugim državama članicama, ovlasti predsjednika suda su vrlo ograničene i većinu upravljačkih zadataka izvršavaju vanjska tijela ili osobe.
29. Odgovori država članica CCJE također pokazuju da predsjednici sudova imaju ulogu u vezi sa održavanjem i sigurnošću infrastrukture suda. Ako sve te ovlasti izvršavaju tijela imenovana, i time odgovorna za provedbu tijelima izvršne vlasti , na primjer Ministarstvu pravosuđa ili drugom nadležnom tijelu, stav je CCJE da bi predsjednici sudova trebali biti uključeni i trebali bi imati značajan utjecaj na to kako se te usluge pružaju.
30. Ove se ovlasti trebaju izvršavati na profesionalan i transparentan način. Postoje jasne prednosti ako je ova odgovornost podijeljena sa „upraviteljem suda“ ili „administrativnim direktorom“ koji može imati različit stupanj ovlasti u upravljačkoj strukturi sudskog osoblja. U takvim situacijama, ti službenici trebali bi biti imenovani od predsjednika i njemu odgovorni.
31. Predsjednici sudova trebali bi imati ovlasti da ustroje organizacijske jedinice ili odjele suda, kao i pojedinačna mjesta i pozicije sa ciljem da se odgovori na različite potrebe funkcioniranja suda. Kada predsjednici sudova namjeravaju poduzeti značajne promjene u sudskoj organizaciji, potrebno je da se savjetuju ssa sucima.

32. U nekim državama članicama, predsjednici sudova imaju neke funkcija u dodjeli proračunskih sredstava. Na primjer, analiziraju sredstva potrebna za rješavanje sudskih predmeta unutar razumnog vremena, i tada pregovaraju sa nadležnim tijelom u dodjeli proračunskih sredstava. Ovo je važno pitanje: ono potpunosti ovisi o upravljačkom okviru sudbenog sustava, opsegu njegove autonomije i o podjeli odgovornosti unutar sustava. Kriteriji korišteni u procesu dodjele financijskih i ljudskih sredstava različitim sudovima je ključni čimbenik za definiranje uloge predsjednika suda. Ta uloga, ukoliko već nije odlučujuća, trebala bi biti značajna. Ovo je posebno važno imajući u vidu da u nekim državama članicama postoje sustavi gdje je dodjela sredstava strogo centralizirana, a sloboda odlučivanja predsjednika suda je vrlo ograničena.
33. Međutim, predsjednici bi trebali imati ovlast upravljati proračunom unutar svojih sudova. Ova ovlast uključuje i odgovornost predsjednika sudova. U cilju izvršavanja ove zadaće, predsjednici bi trebali imati osiguranu pomoć od osposobljenih stručnjaka iz redova zaposlenika suda koji nisu suci.

### **III. IZBOR/ODABIR, MANDAT, RAZRJEŠENJE**

#### *A. KVALIFIKACIJE POTREBNE ZA POSTAVLJANJE NA MJESTO PREDSDJEDNIKA SUDA*

34. Minimum kvalifikacija potrebnih za postavljanje na mjesto predsjednika suda je da kandidat ima sve potrebne kvalifikacije i iskustvo potrebno za imenovanje za dužnost suca na tom sudu.
35. Dodatno, predsjednici sudova bi trebali imati upravljačke sposobnosti i vještine. CCJE je već primijetio da kada je sucima dana odgovornost upravljanja sudovima, oni bi trebali imati prikladnu obuku i potrebu podršku za obavljanje tih poslova<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Vidi Mišljenje CCJE broj 2(2001), paragraf 13; vidi također dokument „Obuka za vodstvo“ EJTN-a iz lipnja 2016.

36. Stoga, kvalifikacije za imenovanje kao predsjednika suda trebale bi odražavati funkcije i zadatke koje će oni obavljati. Više upravljačkih funkcija zahtijeva više upravljačkih sposobnosti i vještina.

## *B. TIJELO KOJE BIRA ILI IMENUJE PREDSJEDNIKE SUDOVA*

37. Odgovori na upitnik ukazuju da se način na koji su predsjednici sudova u državama članicama birani, imenovani ili izabrani razlikuje. Na ove postupke utječe postojeći sustav sudske administracije i uloga predsjednika sudova. U nekim sustavima, predsjednici su imenovani između sudaca u sudu dok drugi sustavi dopuštaju da se imenovanje ili izbor vrši izvan suda. U potonjem sposobnost kandidata kao i njegovo/njezino sudske iskustvo se uzimaju u obzir.
38. CCJE smatra da postupci za imenovanje predsjednika sudova trebaju slijediti isti put kao i za izbor i imenovanje sudaca. Ovo uključuje proces procjene kandidata kao i tijelo koje ima ovlasti odabrati i/ili imenovati suce u skladu sa standardima ustanovljenim Preporukom CM/Rec(2010)12 i prijašnjih Mišljenja CCJE<sup>17</sup>. U svakom slučaju, sustav odabira i imenovanja predsjednika sudova treba uključivati, kao pravilo, proces odabira putem natječaja, temeljen na otvorenom pozivu na podnošenje prijava kandidata koji ispunjavaju prethodno utvrđene uvijete predviđene zakonom.
39. CCJE također želi naglasiti da, bez obzira na postojeća postupovna pravila i koje tijelo je ovlašteno odlučiti koji kandidat će preuzeti položaj predsjednika suda, ono što je osnovno jest da najbolji kandidat bude odabran i imenovan kako je navedeno u Preporuci CM/Rec(2010)12<sup>18</sup> i u Mišljenju CCJE broj 1(2001):“...tijela koja su u državama članicama odgovorna za provedbu ili savjetovanje glede imenovanja i napredovanja trebala bi uvesti, objaviti i provoditi imenovanja na temelju objektivnih kriterija, kako bi se osiguralo da izbor i karijera sudaca budu zasnovani na njihovom vrijednostima,

---

<sup>17</sup> Vidi Mišljenje CCJE broj 10(2007), paragraf 51.

<sup>18</sup> Vidi Preporuku CM/Rec(2010)12, Poglavlje VI, paragrafi 44 i 45.

imajući u vidu kvalifikacije, integritet, sposobnost i učinkovitost<sup>19</sup>. CCJE je mišljenja da suci suda o kojem se radi mogu biti uključeni u taj proces. Ovo može imati oblik obvezujućeg ili savjetodavnog glasanja.

40. U nekim državama članicama, predsjednici sudova nisu odabrani i/ili imenovani, već su izabrani od strane svojih kolega- sudaca suda. CCJE je mišljenja da u takvom sustavu, objektivni kriteriji kao što su sposobnost i spremnost moraju prevladati.

### *C. VREDNOVANJE RADA PREDSJEDNIKA SUDOVA*

41. Općenito, obnašanje dužnosti predsjednika sudova je podložno vrednovanju na isti način kao i rad redovnih sudaca, uz poštovanje svih nužnih osigurača zaštite sudaca.<sup>20</sup>
42. Dodatno, obzirom na specifičnu ulogu predsjednika sudova, procjena se može odvijati tako da se ocijeni cjelokupni učinjeni rad, uključujući upravljačke funkcije, sa ciljem da se utvrdi gdje je moguće poboljšati radi i učinke i sa ciljem da se iz iskustva nešto nauči. Takva procjena treba biti primjerena zadacima i odgovornostima predsjednika sudova.
43. Samo nekoliko država članica ukazalo je da imaju posebne procjene za predsjednike sudova. Takve procjene pretpostavljaju postojanje objektivnih indikatora. Općenito, ocjenjivanje sudaca se doista može temeljiti na brojnim kvalitativnim i kvantitativnim kriterijima<sup>21</sup>. U svakom slučaju vrlo je malo primjera u zemljama članicama u kojima se procjenjuju i ocjenjuju upravljačke sposobnosti predsjednika sudova. U zemljama članicama u kojima predsjednici sudova sastavljaju plan rada suda, to može biti osnova za ocjenjivanje predsjednika sudova u upravljanju sudovima.

---

<sup>19</sup> Vidi Mišljenje CCJE broj 1(2001) o mjerilima koja se odnose na neovisnost pravosuđa i nesmjernost sudaca, paragrafi 25 i 29.

<sup>20</sup> Vidi Mišljenje CCJE broj 17(2014) o vrednovanju sudačkog rada,

<sup>21</sup> Vidi Mišljenje CCJE broj 17(2014), paragraf 13.



#### D. MANDAT

44. Države članice su odabrale različite opcije glede mandata predsjednika sudova, što se može kretati od dvije do sedam godina, sa obnavljanjem mandata jednom ili više puta. U nekim državama, predsjednici suda, jednom kad su odabrani/izabrani, mogu obnašati tu funkciju do njihovog umirovljenja. S druge strane, mandat bi trebao biti dovoljno dug da se stekne dostatno iskustvo i da se dozvoli ostvarenje ideja za pružanje boljih usluga korisnicima suda.
45. Mjere zaštite sudaca od i smjenjivanja sudaca sa dužnosti na isti se način primjenjuju i za predsjednike sudova. CCJE se slaže da „sigurnost stalnosti i uvjeta obavljanja dužnosti sudaca su apsolutno potrebni elementi za održanje sudske neovisnosti, prema svim međunarodnim pravnim standardima, uključujući i one Vijeća Europe<sup>22</sup>. Prema tim standardima nema ničega što bi sugeriralo da se načelo nesmjernosti sudaca ne primjenjuje na mandat predsjednika sudova, bez obzira da li oni izvršavaju, uz svoje sudske dužnosti, administrativne ili upravljačke funkcije“<sup>23</sup>.
46. Ovi standardi nisu u nesuglasju s vremenski ograničenim mandatom predsjednika sudova. Kada su suci imenovani kao predsjednici suda na određeno vrijeme, trebaju svoj mandat odraditi u potpunosti. Predsjednik može biti smijenjen (npr. u stegovnom postupku) uz primjenu – kao minimum – onih mjera zaštita i postupaka koje bi se primijenile uzimajući u obzir da se radi o razrješenju suca<sup>24</sup>. Ozbiljne organizacijske greške ili nesposobnost za ispunjenje funkcija predsjednika suda može voditi ka postupku razrješenja. Svako prijevremeno razrješenje trebalo bi biti provedeno prema jasno ustanovljenoj proceduri i mjerama zaštite, s jasnim i objektivnim kriterijima.

---

<sup>22</sup> Vidi između ostalog Preporuku CM/Rec(2010)12, Poglavlje 6, paragrafi 49 i 50.

<sup>23</sup> Vidi presudu ESLJP: Baka protiv Mađarske, Veliko vijeće broj 20261/12, 23. lipanj 2016., paragraf 17 i zajedničko suglasno mišljenje sudaca Pinto de Albuquerque i Dedov.

<sup>24</sup> Vidi Mišljenje CCJE broj 1(2001) o mjerilima koja se odnose na neovisnost pravosuđa i nesmjernost sudaca.

47. Osim toga, postupak u slučaju prijevremenog razrješenja treba biti transparentan, a svaki rizik od političkog utjecaja treba jasno isključiti. Posljedično, utjecaj izvršne vlasti u ovom procesu, npr. ministarstva pravosuđa, treba izbjegavati. Štoviše, postupci ne trebaju odstupati od onih koji se primjenjuju u slučaju drugih sudaca.
48. Završetak mandata predsjednika suda, bilo da je rezultat proteka mandata ili se radi od prijevremenom razrješenju, ne smije su načelu utjecati na njegovu/njezinu poziciju kao suca.

#### **IV. PREDSJEDNICI VRHOVNIH SUDOVA**

49. Predsjednici najviših sudova imaju različite uloge i zadatke koji proizlaze iz specifične uloge tih sudova i njihove uloge koja je na neki način personifikacija cijelog sudbenog sustava, posebno u onim državama članicama gdje postoji samo jedan Vrhovni Sud. Štoviše, CCJE je mišljenja da, pored gore spomenutih važnih uloga, predsjednici Vrhovnih Sudova su također predsjednici svojih sudova i u tom smislu, svi zadaci i načela iznesena u ovom Mišljenju se također uglavnom primjenjuju i na predsjednike Vrhovnih sudova.
50. Predsjednici Vrhovnih sudova mogu također imati dodatne posebne zadatke obzirom na mjesto koje zauzimaju unutar nacionalnog pravosuđa. Ovi posebni zadaci se razlikuju između država članica i mogu uključivati, na primjer, sljedeće:
  - Predstavljanje sudstva;
  - Davanje mišljenja koja odražavaju stavove pravosuđa o strateškom razvoju i razrada zakonodavstva koje ima utjecaja na funkcioniranje pravosuđa;
  - Savjetovanje u procesu pripreme državnog proračuna i dodjele sredstava u odnosu na proračune sudbene vlasti<sup>25</sup>;

---

<sup>25</sup> Vidi mišljenje CCJE broj 2(2001), paragraf 10.

- Pripremanje godišnjih izvještaja parlamentu o postojećem stanju unutar sudstva, <sup>26</sup>.
51. U nekim državama članicama, predsjednici Vrhovnih sudova su *ex officio* članovi Sudbenih vijeća i u tom svojstvu oni su izravno uključeni u sva pitanja koja se odnose na upravljanje sudstvom, imenovanja, napredovanja, premještaj i razrješenje sudaca, stegovne postupke protiv sudaca, rješavanje raznovrsnih sporova i slično.
  52. Obzirom na posebne zadatke predsjednika Vrhovnih sudova, CCJE upozorava na rizik pretjeranog gomilanja različitih ovlasti unutar njihove nadležnosti može imati negativni učinak na neovisnost sudbene vlasti i povjerenja javnosti u njezinu nepristranost.
  53. Gotovo u svim državama članicama, postupak izbora/odabira predsjednika Vrhovnih sudova je različit od onog predviđenog za druge predsjednike sudova. CCJE naglašava da postupak izbora/odabira predsjednika Vrhovnih Sudova treba udovoljavati određenim kriterijima i osigurati jamstva sa ciljem očuvanja temeljnih načela neovisnosti sudbene vlasti i nepristranosti sudaca. Postupke izbora/odabira treba definirati zakonom i trebaju biti zasnovani na sposobnostima. Postupci trebaju formalno isključiti svaku mogućnost političkog utjecaja. Svaki takav rizik može biti prevladan usvajanjem modela po kojem predsjednika Vrhovnog suda biraju suci toga suda. CCJE vidi vrijednost u takvom modelu.
  54. Pravila koja se odnose na mandat predsjednika Vrhovnih sudova se značajno razlikuju između država članica: od, s jedne strane spektra, imenovanja na dvije godine sa mogućnošću jednog reizbora, do neograničenog imenovanja do umirovljenja.
  55. CCJE ne pokušava propisati koja dužina trajanja i vrsta mandata je najprikladnija za predsjednike Vrhovnih sudova. Ovo ovisi o nacionalnim pravnim sustavima i uloji i funkcijama predsjednika. Međutim, predsjednici bi trebali imati dovoljno vremena da ispune svoje zadatke na neovisan i nepristran način, slobodan od svakog političkog ili drugog vanjskog utjecaja.

---

<sup>26</sup> Vidi Akcijski plan Vijeća Europe o jačanju sudske neovisnosti i nepristranosti, (CM(2016)36final), br. 1.5 (treći paragraf).

## V. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. Uloga predsjednika suda je predstavljati sud i kolege suce, te osigurati učinkovito funkcioniranje suda, čime se povećava razina služenja društvu te opća razina obavljanja sudske funkcije u okviru njihove nadležnosti (paragraf 6). U obavljanju svojih zadataka, predsjednici sudova štite neovisnost i nepristranost suda i pojedinačnih sudaca i oni moraju u svakom trenutku djelovati kao čuvari ovih vrijednosti i načela (paragrafi 6 i 7).
2. Predsjednici sudova imaju svoju ulogu u doprinosu radu tijela sudske samouprave. Međutim, koncentraciju funkcija i ovlasti u rukama samo ograničene grupe osoba treba izbjevati (paragraf 8).
3. U svojim odnosima s medijima, predsjednici sudova trebaju imati na umu interes društva biti obaviješteno, također imajući u vidu presumpciju nevinosti, pravo na pošteno suđenje i pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života svih osoba uključenih u postupke, kao i čuvanje povjerljivosti rasprava (paragraf 12). Predsjednici sudova, djelujući kao čuvari sudske neovisnosti, nepristranosti i učinkovitosti, trebaju sami poštivati unutarnju neovisnost sudaca unutar svojih sudova (paragraf 13).
4. Tamo gdje predsjednici sudova imaju ulogu u prikupljanju podataka i procjeni rada suda i pojedinačnih sudaca, odgovarajuća procesna jamstva zaštite moraju biti predviđena u cilju osiguranja nepristranosti i objektivnosti (paragraf 22).
5. Svaki upravljački model u sudu mora omogućiti bolje upravljanje sudstvom i ne smije biti svrha samom sebi. Predsjednici sudova se ne trebaju baviti bilo kojim radnjama ili djelovanjima koja bi mogla umanjiti sudsku neovisnost i nepristranost (paragrafi 25 i 25).
6. Uloga predsjednika sudova u dodjeli proračunskih sredstava sudu treba biti značajna, ako ne i odlučujuća (paragraf 32), i oni trebaju imati ovlasti da upravljaju proračunom unutar svojih sudova (paragraf 33).
7. Minimum kvalifikacija za imenovanje za predsjednika suda je da kandidat treba imati sve potrebne kvalifikacije i iskustvo za imenovanje na sudačku dužnost u tom sudu. Vještine i sposobnosti za imenovanje kao predsjednika suda trebaju odražavati funkcije i zadatke koje on mora obavljati (paragrafi 34 i 36).

8. CCJE smatra da postupci za imenovanje predsjednika sudova moraju slijediti isti put kao i oni za izbor i imenovanje sudaca u skladu s načelima ustanovljenim u Preporuci CM/Rec(2010)12 i prethodnih Mišljenja CCJE (paragraf 38.). Suci suda o kojem se radi mogu biti uključeni u proces izbora, odabira i imenovanja predsjednika sudova. Moguć model je savjetodavno ili čak obvezujuće glasovanje o kandidatima (paragraf 39).
9. Općenito, rad i djelovanje predsjednika sudova je podložno vrednovanju na isti način kao i rad redovnih sudaca, uz poštovanje svih potrebnih proceduralnih jamstava zaštite (paragraf 41).
10. Načelo nesmjernosti sudca treba primijeniti na mandate predsjednika sudova, bez obzira da li oni izvršavaju, uz svoje sudske dužnosti, administrativne ili upravljačke funkcije (paragraf 45). Razrješenje predsjednika suda prije isteka njegovog/njezinog mandata treba, kao minimum, biti podvrgnuto istim procesnim jamstvima zaštite kao i u postupku razrješenja redovnih sudaca (paragraf 46).
11. Okončanje mandata predsjednika suda ne bi trebalo u načelu utjecati na njegovu/njezinu poziciju kao suca (paragraf 48).
12. Predsjednici Vrhovnih sudova su također predsjednici svojih sudova i u tom smislu, sve zadaće i načela iznesena u ovom Mišljenju se uglavnom također odnose i na njih (paragraf 49).
13. Postupci za izbor/odabir predsjednika Vrhovnih sudova treba definirati zakonom i temeljiti na sposobnostima i uz formalno isključenje svake mogućnosti političkog utjecaja (paragraf 53).

Preveli i obradili:

Jasna Gažić Ferenčina  
sudac Općinskog građanskog suda u Zagrebu  
dotajnik Udruge Hrvatskih sudaca

Đuro Sessa  
sudac Vrhovnog suda Republike Hrvatske  
Predsjednik Udruge Hrvatskih sudaca  
Potpredsjednik CCJE-a



## PREFACE

*The rule of law is one of the main values upheld by the Council of Europe and the judiciary is its cornerstone. It was to strengthen the role of judges in Europe that the Committee of Ministers<sup>1</sup> set up the Consultative Council of European Judges.*

*The Consultative Council of European Judges is an advisory body of the Council of Europe on issues related to the independence, impartiality and competence of judges. It is the first body within an international organisation to be composed exclusively of judges, and in this respect, it is unique in Europe.*

*By establishing the Consultative Council of European Judges, the Council of Europe highlighted the key role of the judiciary in exploring the concept of democracy and the rules by which it operates.*

*The CCJE adopts Opinions for the attention of the Committee of Ministers on issues regarding the status of judges and the exercise of their functions.*

*The CCJE may be requested by member States to look into specific problems concerning the status and/or the situation of judges. It addresses topical issues and, if necessary, visits the countries concerned to discuss the ways of improving the existing situation through developing legislation, institutional framework and/or judicial practice.*

*In this Opinion before You, the CCJE clarifies the role of court presidents concerning the representation of the court, relations within the court with other judges, and presidents' management functions as*

---

<sup>1</sup> The highest political body of Council of Europe

regards court staff and infrastructure. The key tasks of court presidents are to represent the court and other judges, to ensure the effective functioning of the court, improving the service the court renders to society.

**The Opinion emphasises that, in the performance of their duties, court presidents protect the independence and impartiality of courts and of individual judges, and they should act at every moment as a guardian of these values and principles.** Relations between court presidents and other state bodies are particularly sensitive. Irrespective of the particular model of such relations, court presidents play an important role in the prevention of any interference in courts' activities.

As regards relations with the media, court presidents should keep in mind the interest of society in being informed, while taking due account of the presumption of innocence, the right to a fair trial and the right to respect for private and family life of all persons concerned in the proceedings, as well as of the protection of the confidentiality of proceedings.

The Opinion also sets out the principles relating to the qualifications required to become a court president, the body responsible for his/her selection, the evaluation of his/her work and the term of office. A chapter of the Opinion is specifically dedicated to the role of presidents of Supreme Courts.

It is to be expected that this opinion will help presidents of courts to perform their duties as first among equals and to serve and protect the independence of court and judges what all we know is not always a case.

At the end I would like to express my gratitude to Judicial Academy of Republic of Croatia and its Director Andrea Posavec Franić in making possible that this publication could be published and to Ms. Jasna Gažić Ferenčina judge of Municipal Civil Court in Zagreb because for all efforts she invested in transiting this Opinion.

Duro Sessa  
President of Association of Croatian Judges  
Vice-president of CCJE



Strasbourg, 10 November 2016

## **CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES (CCJE)**

<p style="text-align: center;"><b>OPINION N° 19 (2016)</b> <b>THE ROLE OF COURT PRESIDENTS</b></p>
--

### **I. INTRODUCTION**

1. In accordance with the terms of reference entrusted to it by the Committee of Ministers, the Consultative Council of European Judges (CCJE) decided to prepare an Opinion on the role of court presidents focusing in particular on areas relating to the independence, quality and efficiency of justice.
2. The purpose of this Opinion is to examine issues and concerns relating to the role of court presidents, given the overriding need to ensure a more effective functioning of an independent judiciary and an enhanced quality of justice.
3. The Opinion has been prepared on the basis of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereafter the ECHR), the CCJE's Magna Carta of Judges (2010) and previous CCJE Opinions: No. 1(2001) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges, No. 2(2001) on the funding and management of courts, No. 10(2007) on the Council for the Judiciary in the service of society, No. 12(2009) on the rela-

tions between judges and prosecutors in a democratic society, No. 16(2013) on the relations between judges and lawyers, No. 17(2014) on the evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence, and No. 18(2015) on the position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy, as well as relevant instruments of the Council of Europe, in particular the European Charter on the Statute for Judges (1998) and the Committee of Ministers' Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities (hereafter Recommendation CM/Rec(2010)12). This Opinion also takes account of the Council of Europe Plan of Action on strengthening judicial independence and impartiality (CM(2016)36final), of the Report 2013-2014: Minimum Judicial Standards IV – Allocation of Cases of the European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) (hereafter the ENCJ Report), of the United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985) and of the OSCE Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia (2010) – Judicial Administration, Selection and Accountability.

4. This Opinion takes account of the replies of the CCJE members to the questionnaire on the role of court presidents<sup>1</sup>, and of the preliminary draft prepared by the expert appointed by the CCJE, Mr Marco FABRI (Italy), along with the synthesis of the replies to the questionnaire.
5. The different rules, structures and organisation of the judicial systems in member states influence the role of court presidents. This role is influenced to a significant extent by the management framework of each national judicial system as well as the legal, social, political traditions and practices that prevail in their jurisdictions.

---

<sup>1</sup> 38 members of the CCJE have replied to the questionnaire.

## II. ROLE AND TASKS OF COURT PRESIDENTS

6. The role of court presidents is:

- to represent the court and fellow judges;
- to ensure the effective functioning of the court and thus to enhance its service to society;
- to perform jurisdictional functions.

In performing their tasks, court presidents protect the independence and impartiality of the court and of the individual judges.

### A. REPRESENTING THE COURT AND FELLOW JUDGES

7. Court presidents fulfil a key role of representing the courts. According to the information provided by the CCJE members as regards the situation in member states, the extent of this particular role is increasing. By this process, the court presidents contribute to developing the whole judicial system as well as to ensuring the maintenance and delivery of high quality independent justice by their individual courts.

In general, the court presidents may have a role in maintaining and developing relations with other bodies and institutions, for example:

- the Council for the Judiciary or a similar body where appropriate;
- other courts;
- the prosecution service<sup>2</sup>;
- the Bars<sup>3</sup>;
- the Ministry of Justice;
- the media;
- the general public.

---

<sup>2</sup> See CCJE Opinion No.12(2009), Bordeaux Declaration, paragraph 3.

<sup>3</sup> See CCJE Opinion No. 16(2013), paragraph 10.

The main duty of court presidents must remain to act at all times as guardians of the independence and impartiality of judges and of the court as a whole.

8. Court presidents are judges and therefore part of the judiciary. The level, intensity and scope of the participation of court presidents in the work of relevant bodies of judicial self-government and autonomy, such as the Council for the Judiciary, Congress of Judges, General Assembly of Judges, professional organisations of judges, depends on the national legal system. It is important that presidents, with their broad experiences, give their input in these bodies. However, concentration of functions and powers in the hands of only a limited group of persons should be avoided.
9. Through co-operation and interaction with other courts, presidents may share experiences and identify best practices of court administration and delivery of services to the court users. It would be desirable that such co-operation be extended to the international level and draw on all available means of communication.
10. Judicial training and education is often organised and managed by central judicial institutions and as a result, court presidents often perform a limited role in this area. Presidents should advise the judicial training institutions on the needs for specific training courses. They should make use of the specialised expertise and knowledge of their training institutes concerning training and development. Moreover, presidents play an important role in encouraging the judges to participate in relevant training courses and to create the conditions for this. This also applies in relation to the education and training of non-judge court staff.
11. The relations of court presidents with other organs of the state should be based on the fundamental principle of equality and separation of state powers. In some countries, the executive power exerts, through Ministries of Justice, considerable influence on the administration of courts through directors of courts and judicial inspections. The CCJE has taken the position that the presence of officials of the executive within the organising bodies of courts and tribunals should be avoided. Such a presence can lead to interferences with the judicial

function, thus endangering judicial independence<sup>4</sup>. Anyway, in such cases, court presidents have an important role to prevent possible interferences into the court activities by the executive.

12. In their relations with the media, court presidents should keep in mind that the interests of society require that the media be provided with the necessary information to inform the public on the functioning of the justice system. However, such information should be provided with due regard to the presumption of innocence, the right to a fair trial and the right to respect for private and family life of all persons involved in the proceedings<sup>5</sup>, as well as the preservation of the confidentiality of deliberations.

## *B. RELATIONS WITHIN THE COURT: INDEPENDENCE OF JUDGES*

13. There are several principles that are essential in the relations between the court president and other judges of the court and the work of the court president in this context. Internal judicial independence requires that individual judges be free from directives or pressure from the president of the court when adjudicating cases<sup>6</sup>. Court presidents,

---

<sup>4</sup> See CCJE Opinion No. 18(2015), paragraphs 48 and 49.

<sup>5</sup> See CCJE Opinion No.12(2009), Bordeaux Declaration, paragraph 11; see CCJE Opinion No. 7(2005) on justice and society.

<sup>6</sup> See the judgments of the European Court of Human Rights (hereafter the ECtHR): *Baka v. Hungary* Grand Chamber no. 20261/12, 23 June 2016, paragraph 4 of the concurring opinion of Judge Sicilianos; *Parlov-Tkalčić v. Croatia*, no. 24810/06, 22 December 2009, paragraph 86; *Agrokompleks v. Ukraine*, no. 23465/03, 6 October 2011, paragraph 137; *Moiseyev v. Russia*, no. 62936/00, 9 October 2008, paragraph 182. “The absence of sufficient guarantees ensuring judges’ independence within the judicial branch, and especially vis-à-vis their superiors within the judicial hierarchy, could lead the Court to conclude that an applicant’s doubts as to the independence and impartiality of a court may be said to have been objectively justified”; see *Baka v. Hungary* cited above, paragraph 4 of the concurring opinion of Judge Sicilianos; *Parlov-Tkalčić v. Croatia*, cited above, paragraph 86; *Agrokompleks v. Ukraine*, cited above, paragraph 137; *Moiseyev v. Russia*, cited above, paragraph 184; and *Daktaras v. Lithuania*, no. 42095/98, paragraphs 36 and 38, ECHR 2000-X.

acting as guardians of the court's independence, impartiality and efficiency, should themselves respect the internal independence of judges within their courts<sup>7</sup>.

14. It is of essential importance that court presidents administer courts in strict accordance with fundamental principles of judicial power. In general, this requires that those who are appointed as court presidents should have an extensive experience in adjudicating cases.
15. The CCJE considers it very important that court presidents, after appointment, continue to perform as judges. A continuing practice is not only important to allow presidents to ensure their continuing professionalism and maintaining contact with other judges in accordance with the principle of *primus inter pares*, but also to best fulfil their organisational role through direct awareness of issues arising in daily practice. The caseload of court presidents may be reduced having regard to their managerial tasks.
16. Coherent and consistent case-law is an important part of legal certainty. Presidents of courts have a role in ensuring the quality, coherence and consistency of judicial decisions. This task can be fulfilled only if the court presidents promote consistency in the interpretation and citation of the case-law of the court itself, higher courts, Supreme Court and international courts (for example, by facilitating education and training including seminars, meetings, ensuring access to the relevant databases, as well as promoting dialogue and the exchange of information between different instances, etc.). The CCJE emphasises that, in the course of fulfilling these tasks, court presidents must respect the principle of judicial independence.

---

<sup>7</sup> ECtHR Judge Siciliano has raised the question whether Article 6(1) of the ECHR could be interpreted in such a way as to recognise, in parallel to the right of persons involved in court proceedings to have their cases heard by an impartial court, a subjective right for judges to have their individual independence safeguarded and respected by the state, see the ECtHR judgment: *Baka v. Hungary* Grand Chamber no. 20261/12, 23 June 2016, paragraphs 5-6 and 13-15 of the concurring opinion of Judge Sicilianos.

17. Court presidents should also be empowered to monitor the length of court proceedings. This is closely linked to the reasonable length clause of Article 6 of the ECHR and the requirements of national legislation. Monitoring of the length of proceedings and actions to be undertaken by court presidents to speed up the disposition of cases must be balanced with the judges' impartiality, independence and with judicial confidentiality<sup>8</sup>.
18. Court presidents should lead by example and create a climate where the judges can address them when they need support and assistance in relation to the exercise of their functions, including in matters of ethics and deontology.
19. Courts are essentially collegial bodies. The CCJE encourages the establishment of bodies composed of judges of the court which play an advisory role and which cooperate with the court president and give advice on key issues<sup>9</sup>.
20. Judges may experience a certain "gap" between them and presidents. It is important that this "gap" be bridged. This can be achieved if the presidents have a close relationship with the judicial work and if the judges are interested in and bear a certain responsibility for the functioning of the court as a whole and the managerial issues involved.
21. Cases should be allocated to judges in accordance with objective pre-established criteria. They should not be withdrawn from a particular judge without valid reasons. Decisions on the withdrawal of

---

<sup>8</sup> In exercising this duty, the court presidents can use the tools and instruments developed by the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) such as the revised Saturn Guidelines for Judicial Time Management (CEPEJ(2014)16), Time Management Checklist (CEPEJ(2005)12REV) and others.

<sup>9</sup> In some member states, such advisory bodies are statutory prescribed by law. See the work of the Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO) in the fourth round evaluation that deals with the prevention of corruption among parliamentarians, judges and prosecutors: GRECO has issued recommendations to many of the member states towards establishing a mechanism for providing confidential counseling on ethics and integrity issues to judges in the course of fulfilment of their duties.

See [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp).

cases should only be taken on the basis of pre-established criteria following a transparent procedure<sup>10</sup>. Where the court presidents have a role in the allocation of cases among the members of the court, these principles should be followed.

22. Responses submitted by the CCJE members show that presidents perform a function of collecting data and assessing the performance of the court as a whole. In some member states, one of the functions of the court president is to evaluate the performance of individual judges. Some concerns have been expressed about analysing the performance of individual judges. In some member states, this is seen as posing a possible threat to judicial independence. Where presidents do play such a role, there must be appropriate legal and transparent safeguards in place to ensure impartiality and objectivity of that review<sup>11</sup>.
23. Where court presidents have a role in receiving and responding to parties' complaints concerning cases pending in the court, they should have due regard to the principle of independence of judges, as well as to the legitimate expectations of the parties to the case and society as a whole<sup>12</sup>.

### *C. MANAGERIAL ROLE<sup>13</sup>*

24. The CCJE recognises that the managerial role of court presidents in member states varies<sup>14</sup>. There is, however, a general trend towards a wider managerial role for court presidents. This is a result of demands for a better service to court users and society and reflects the general view that presidents playing that role can enhance court performance.

---

<sup>10</sup> See the Council of Europe Plan of Action on strengthening judicial independence and impartiality (CM(2016)36final), Action 2.1.

<sup>11</sup> See CCJE Opinion No. 17(2014), conclusion 11, see also CCJE Opinion No. 10(2007), paragraphs 42 and 53.

<sup>12</sup> See CCJE Opinion No. 10(2007), paragraphs 42 and 64.

<sup>13</sup> See CCJE Opinion No. 6(2004), paragraphs 52-55.

<sup>14</sup> See CCJE Opinion No. 18(2015), paragraph 48.



In this regard, the CCJE stresses that various models focusing on the managerial function are possible. Any managerial model must serve the better administration of justice and not be an objective in itself. The CCJE considers that any central authority responsible for managing the judiciary should only perform those tasks which cannot be performed effectively at the level of courts.

25. While judicial systems vary, the managerial functions have to be framed and adapted to the specific environment of the judicial organ of state respecting its independence and the independence and impartiality of individual judges. As it is in the case of relations between court presidents and other judges, the managerial functions of the presidents are also based on these fundamental values. The presidents should never engage in any actions or activities which may undermine judicial independence and impartiality<sup>15</sup>.
26. Replies of the CCJE members show that in some cases, court presidents have an explicit strategic planning function. The CCJE takes the view that the obligation of court presidents to provide fair and impartial justice will inevitably require that goals are defined and strategies developed in order to address various challenges and issues affecting the judiciary.
27. Court presidents are responsible for managing the operation of the court, including managing court staff and material resources and infrastructure. It is crucial that they have the necessary powers and resources to fulfil this task efficiently. -
28. The role played by court presidents in managing the court staff varies quite significantly among the member states. The replies to the questionnaire show that in some member states, the powers of the court presidents can be very broad. They can deal with selection and recruitment, setting remuneration levels, transfer, discipline, performance assessment and dismissal. In other member states, the powers of the presidents are very limited and most of the managing tasks are fulfilled by an outside body or person.

---

<sup>15</sup> See the Council of Europe Plan of Action on strengthening judicial independence and impartiality (CM(2016)36final), Action 1.5 (the first two paragraphs).

29. Replies submitted by the CCJE members also show that court presidents have functions in relation to the maintenance and security of court infrastructure. If all these powers are exercised by organs appointed by, and accountable to the executive, for example to the Ministry of Justice or to the central authority, the CCJE's view is that court presidents should be involved and should have significant influence on how these services are provided.
30. These powers should be exercised in a way that is both professional and transparent. There is a clear advantage if this responsibility is shared with the "court manager" or "administrative director", who can have a different level of authority in the management of court personnel. In such cases, these officials should be appointed by, and be accountable to, court presidents.
31. Court presidents should also have the authority to establish organisational units or divisions in the court, as well as individual posts and positions in order to respond to various needs within the court operations. Where court presidents intend to make significant changes in the organisation of the court, the judges should be consulted.
32. In some member states, court presidents have some functions in the allocation of the court budget. For example, they analyse the resources needed to deal with the caseload within a reasonable time, and then negotiate with the central authorities in charge of budget allocation. This is a significant issue: it depends heavily on the administration framework of the judicial system, on the extent of its autonomy, and on the division of responsibilities within the system. The criteria used in the process of the allocation of financial and human resources to different courts are a key factor for defining the role of the court presidents. That role, if not decisive, should be significant. This is especially important in view of the existence, in some member states, of judicial systems where the allocation of resources is strictly centralised, and the discretion of the court presidents is very limited.
33. However, presidents should have the power to manage the budget within their courts. This power implies that court presidents are

accountable. In order to perform this task, court presidents should be assisted by skilled professionals from among the non-judge court staff.

### **III. ELECTION / SELECTION, TERM OF OFFICE, REMOVAL**

#### *A. QUALIFICATIONS REQUIRED FOR BECOMING PRESIDENT OF A COURT*

34. The minimum qualification to become president of a court is that the candidate should have all the necessary qualifications and experience for appointment to judicial office in that court.
35. In addition, they should have managerial abilities and skills. The CCJE has already observed that when judges are given responsibility for the administration of the courts, they should receive appropriate training and have the necessary support to carry out the task<sup>16</sup>.
36. Thus, the qualifications for appointment as court presidents should reflect the functions and tasks they will have to carry out. Greater managerial functions demand more managerial abilities and skills.

#### *B. BODY TO ELECT / SELECT COURT PRESIDENTS*

37. The manner in which presidents of courts are selected, appointed or elected varies in the member states as the responses to the questionnaire show. These procedures are affected by the existing system of judicial administration and the role of presidents of courts. In some systems, presidents are appointed or promoted from among judges, while others allow for appointments or selections to be made from

---

<sup>16</sup> See CCJE Opinion No. 2(2001), paragraph 13; see also the document “Training to leadership” of the European Judicial Training Network (EJTN) of June 2016.

outside. In the case of the former, the merits of the candidate as well as his or her judicial experience are taken into account.

38. The CCJE considers that the procedures for the appointment of presidents of courts should follow the same path as that for the selection and appointment of judges. This will include a process of evaluation of the candidates and a body having the authority to select and/or appoint judges in accordance with the standards established in Recommendation CM/Rec(2010)12 and previous Opinions of the CCJE<sup>17</sup>.

In any event, the system of selection and appointment of presidents of courts should include, as a rule, a competitive selection process based on an open call for applications of candidates who meet pre-determined conditions set out in the law.

39. The CCJE also wishes to stress that, irrespective of the existing rules of procedures and what bodies are empowered to decide which candidate will take on the position of court president, what is essential is that the best candidate is selected and/or appointed as stated in Recommendation CM/Rec(2010)12<sup>18</sup> and in CCJE Opinion No.1(2001): "...the authorities responsible in member States for making and advising on appointments and promotions should now introduce, publish and give effect to objective criteria, with the aim of ensuring that the selection and career of judges are based on merit, having regard to qualifications, integrity, ability and efficiency"<sup>19</sup>.

The CCJE is of the opinion that the judges of the court in question could be involved in the process. This can take the form of a binding or advisory vote.

40. In some member states, presidents of courts are not selected and/or appointed but are elected by their peers - the judges of the court. The CCJE is of the opinion that in such a system, objective criteria of merit and competence should also prevail.

---

<sup>17</sup> See CCJE Opinion No. 10 (2007), paragraph 51.

<sup>18</sup> See Recommendation CM/Rec(2010)12, Chapter VI, paragraphs 44 and 45.

<sup>19</sup> See CCJE Opinion No. 1(2001) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges, paragraphs 25 and 29.

### *C. EVALUATION OF THE WORK OF COURT PRESIDENTS*

41. In general, the performance of court presidents is subject to evaluation in the same way as the work of ordinary judges, with all the necessary safeguards to be respected<sup>20</sup>.
42. In addition, based on the specific role of the court presidents, appraisal can take place to assess the overall work done, including the managerial functions, in order to explore the possibility of improvements, and in order to learn from experience. Such appraisal should be appropriate for the presidents' tasks and responsibilities.
43. Only few member states indicate that they have specific appraisals for court presidents. This appraisal assumes the existence of objective indicators. In general, the evaluation of judges may indeed be based on a number of quantitative and qualitative criteria<sup>21</sup>. However, there are very few specific practices in member states when it comes to evaluating the managerial performance of a court president. In member states where the drafting of a work plan for the court takes place, this may provide a basis for evaluation of the managerial performance.

### *D. TERM OF OFFICE*

44. Member states have chosen different options regarding the terms of office of presidents of courts, which may range from two to seven years, renewable once or several times. In some countries, court presidents, once elected/selected, can hold the office until their retirement. On the one hand, the term of office should be long enough to gain sufficient experience and to permit the realisation of ideas to offer better services to the court users. On the other hand, the term of office should not be too long, since this can lead to routine and

---

<sup>20</sup> See CCJE Opinion No. 17(2014) on the evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence.

<sup>21</sup> See CCJE Opinion No. 17(2014), paragraph 13.

can hinder the development of new ideas. The CCJE recommends to find, depending on the concrete institutional framework of the respective country, an adequate balance between these two perspectives. It should also be considered that each election or appointment of a president provides a certain influence of the electing or appointing body on the respective court.

45. The safeguards of irremovability from office as a judge apply equally to the office of a court president. The CCJE agrees that “the security of tenure and conditions of service of judges are absolutely necessary elements for the maintenance of judicial independence, according to all international legal standards, including those of the Council of Europe<sup>22</sup>. There is nothing in these standards to suggest that the principle of irremovability of judges should not apply to the term of office of presidents of courts, irrespective of whether they perform, in addition to their judicial duties, administrative or managerial functions”<sup>23</sup>.
46. These standards are not inconsistent with time limited presidencies. When judges are appointed to the presidency of a court for a particular term, they should serve that term in full. A president can only be removed from office (e.g. following disciplinary proceedings) following the application - as a minimum - of those safeguards and procedures that would apply when consideration is being given to a removal from office of an ordinary judge<sup>24</sup>. Serious organisational failures or an incapacity to fulfil the functions of court president can lead to a procedure for removal. Any pre-term removal should be subject to clearly established procedure and safeguards, with clear and objective criteria.
47. Furthermore, the procedure in the case of pre-term removal should be transparent and any risk of political influence should be firmly

---

<sup>22</sup> See i.a. Recommendation CM/Rec(2010)12, Chapter 6, paragraphs 49 and 50.

<sup>23</sup> See the judgment of the ECtHR: *Baka v. Hungary* Grand Chamber no. 20261/12, 23 June 2016, paragraph 17 of the joint concurring opinion of Judges Pinto de Albuquerque and Dedov.

<sup>24</sup> See CCJE Opinion No. 1(2001) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges.

excluded. Consequently, the participation in this process of executive authorities, e.g. the Ministry of Justice, should be avoided. Furthermore, the procedures should not depart from those applied in the case of other judges.

48. Termination of the term of office of a court president, whether as a result of the end of mandate or in the case of pre-term removal, should in principle not affect his/her position as a judge.

#### **IV. PRESIDENTS OF SUPREME COURTS**

49. Presidents of the highest courts have different roles and duties which arise from the specific role of these courts and their role as a figure which is somehow the personification of the whole judicial system, especially in those member states where there is one Supreme Court. Nevertheless, the CCJE is of the opinion that, besides the above-mentioned important roles, presidents of Supreme Courts are also presidents of their courts and in that respect, all tasks and principles enunciated in this Opinion generally apply also to presidents of Supreme Courts.
50. Presidents of Supreme Courts may also have additional specific tasks according to the place which they occupy within the national judiciary. These specific tasks vary among member states and may include, for example, the following:
  - representing the national judiciary;
  - providing opinions reflecting the views of the judiciary on strategic developments and the elaboration of legislation affecting the functioning of the judiciary;
  - being consulted in the process of the preparation of the state budget and the allocation of resources with regard to the judicial budget<sup>25</sup>;

---

<sup>25</sup> See CCJE Opinion No. 2(2001), paragraph 10.

- preparing annual reports for the attention of the Parliament on the current state of affairs within the judiciary<sup>26</sup>.
51. In some member states, presidents of Supreme Courts are *ex officio* members of the Councils for the Judiciary and in this capacity they are centrally involved in all matters related to the administration of the judiciary, appointment, promotion, transfer and dismissal of judges, disciplinary proceedings against judges, resolving various disputes, and so on.
  52. In view of the specific tasks of presidents of Supreme Courts, the CCJE cautions against the risk of excessive accumulation of different powers within their authority which may have a negative effect on the independence of the judiciary and the confidence of the public in its impartiality.
  53. In almost all member states, the election/selection procedures for presidents of Supreme Courts are different from those designed for other court presidents. The CCJE stresses that the process of election/selection of presidents of Supreme Courts should conform to certain criteria and provide for safeguards in order to maintain the fundamental principles of independence of the judiciary and the impartiality of judges. The procedures for election/selection should be defined by law and be based on merit. They should formally rule out any possibility of political influence. Any such risk may be overcome by adopting a model whereby the election of the presidents is done by the judges of the Supreme Court concerned. The CCJE sees value in such a model.
  54. Rules regarding the term of office of Supreme Court presidents vary greatly among member states: from one end of the spectrum, appointment for two years with the possibility of renewal once, to an indefinite appointment until retirement.
  55. The CCJE does not attempt to prescribe which term of office is the most appropriate for presidents of Supreme Courts. This depends on

---

<sup>26</sup> See the Council of Europe Plan of Action on strengthening judicial independence and impartiality (CM(2016)36final), Action 1.5 (the third paragraph).



the national legal system and accordingly the role and functions of the president. However, presidents should be given sufficient time to fulfil their tasks in an independent and impartial manner free from any political or other outside influence.

## **V. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS**

1. The role of court presidents is to represent the court and fellow judges, to ensure the effective functioning of the court, thus enhancing its service to society, and to perform jurisdictional functions (paragraph 6). In performing their tasks, court presidents protect independence and impartiality of the court and individual judges and they have to act at all times as guardians of these values and principles (paragraphs 6 and 7).
2. Court presidents have their role in contributing to the work of bodies of self-government. However, a concentration of functions and powers in the hands of only a limited group of persons should be avoided (paragraph 8).
3. In their relations with the media, court presidents should keep in mind the interest of society in being informed, while also having due regard to the presumption of innocence, the right to a fair trial and the right to respect for private and family life of all persons involved in the proceedings, as well as to the preservation of the confidentiality of deliberations (paragraph 12) Court presidents, acting as guardians of the court's independence, impartiality and efficiency, should themselves respect the internal independence of judges within their courts (paragraph 13).
4. Where court presidents have a role in collecting data and assessing the work of the court and of individual judges, appropriate safeguards must be in place to ensure impartiality and objectivity (paragraph 22).
5. Any managerial model in courts must facilitate the better administration of justice and not be an objective in itself. The court pres-

idents should never engage in any actions or activities which may undermine judicial independence and impartiality (paragraphs 24 and 25).

6. The role of court presidents in the allocation of budgetary means to the court should be significant, if not decisive (paragraph 32), and they should have the power to manage the budget within their courts (paragraph 33).
7. The minimum qualification to become a court president is that the candidate should have all the necessary qualifications and experience for appointment to judicial office in that court. The skills and abilities for appointment as court presidents should reflect the functions and tasks they will have to carry out (paragraphs 34 and 36).
8. The CCJE considers that the procedures for the appointment of court presidents should follow the same path as that for the selection and appointment of judges in line with standards established in Recommendation CM/Rec(2010)12 and previous CCJE Opinions (paragraph 38). Judges of the court in question could be involved in the process of election, selection and appointment of court presidents. An advisory or even binding vote is a possible model (paragraph 39).
9. In general, the performance of court presidents is subject to evaluation in the same way as the work of ordinary judges, with all necessary safeguards to be respected (paragraph 41).
10. The principle of irremovability of judges should apply to the term of office of court presidents, irrespective of whether they perform, in addition to their judicial duties, administrative or managerial functions (paragraph 45). Removal of a court president before the expiration of his/her mandate should, as a minimum, be subject to the same safeguards as the removal of ordinary judges (paragraph 46).
11. The termination of the term of office of a court president should in principle not affect his/her position as a judge (paragraph 48).

12. Presidents of Supreme Courts are also presidents of their courts and in that respect, all tasks and principles enunciated in this Opinion generally apply also to them (paragraph 49).
13. The procedures for election/selection of Presidents of Supreme Courts should be defined by law and be based on merit and should formally rule out any possibility of political influence (paragraph 53).

