



Strazbur, 1. oktobar 2016.

EVROPSKA KOMISIJA ZA EFIKASNOST PRAVOSUĐA („CEPEJ“)¹

Ciklus 2014-2016 za evaluaciju pravosudnih sistema

Siže

1. EVROPSKA KOMISIJA ZA EFIKASNOST PRAVOSUĐA („CEPEJ“)

CEPEJ je osnovao Komitet ministara Saveta Evrope u septembru 2002. pre svega sa ciljem predlaganja konkretnih rešenja pogodnih za države članice Saveta Evrope kako bi se:

- promovisalo delotvorno sprovođenje instrumenata Saveta Evrope koji se koriste za organizovanje pravosuđa i boljeg pristupa pravdi;
- osiguralo da javne politike koje se tiču sudova uzimaju u obzir potrebe korisnika pravosudnog sistema;
- pruže delotvorna rešenja državama pre momenta podnošenja predstavke Evropskom sudu za ljudska prava i kako bi se sprečila kršenja člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i tako doprinelo smanjenju opterećenosti Suda.

CEPEJ je jedinstveno telo za sve evropske države koje sačinjavaju stručnjaci iz 47 država članica Saveta Evrope, i koje sprovodi evaluaciju učinkovitosti pravosudnih sistema i predlaže praktične alate i mere kako bi se postigao cilj pružanja efikasnije usluge pravosudnih sistema, za građane i privredu.

Naročita pažnja se pridaje poređenju pravosudnih sistema i razmeni znanja o tome kako oni funkcionišu. Opseg ovog poređenja je širi od efikasnosti u užem smislu: takođe obuhvata kvalitet i delotvornost pravde.

Kako bi se ispunili ovi zadaci, *CEPEJ* od 2004. godine redovno, svake dve godine, sprovodi evaluaciju pravosudnih sistema država članica Saveta Evrope.

2. „CEPEJ“ PROCES ZA EVALUACIJU PRAVOSUDNIH SISTEMA

CEPEJ redovno prikuplja podatke o funkcionisanju pravosudnih sistema kroz upitnik koji se prosleđuje relevantnim državnim organima i koji je usmeren ka razumevanju i proceni pravosudnih sistema.

¹ NB nacionalnog korespondenta: akronim i ustaljeni naziv ove komisije se izgovara prema francuskoj skraćenici – „SEPEŽ“

Ovogodišnji izveštaji se zasnivaju na podacima iz 2014. godine.

Metodološki govoreći, cifre su zasnovane na izveštajima država i entiteta koji su pozvani da imenuju nacionalne korespondente koji za zadatak imaju koordinaciju odgovora relevantnih institucija na upitnik za svoje države ili entitete.

CEPEJ je uputio svoju radnu grupu koju je predvodio g. Žan-Pol ŽAN (Francuska) da pripremi izveštaj², uz koordinaciju Sekretarijata *CEPEJ*-a.

Opsežan rad je obavljen kako bi se proverio kvalitet podataka koje su dostavile države i kako bi se isti odobrili u skladu sa rigoroznom metodologijom. *CEPEJ* stručnjaci su saglasni da se podaci ne menjaju *ex officio* (po službenoj dužnosti), već isključivo uz izričitu saglasnost korespondenata sa takvim promenama. *CEPEJ* je odlučio da obradi i predstavi samo podatke koja pružaju visok nivo kvaliteta i pouzdanosti. Odlučeno je da se zanemare podaci koji se previše razlikuju od jedne zemlje do druge, ili iz jednog ciklusa evaluacije u odnosu na drugi, ili nisu pokazali dovoljno garancije tačnosti.

CEPEJ je težio da se glavne analitičke teme obrade imajući u vidu prioritete i osnovne principe Saveta Evrope. Gledano izvan statistike, cilj izveštaja *CEPEJ*-a se sastoji u isticanju glavnih trendova, razvoja i zajedničkih pitanja („*issues*“) evropskih država.

Poređenje podataka i koncepata: klopke koje treba izbegavati prilikom tumačenja podataka

Poređenje kvantitativnih podataka iz različitih zemalja sa različitim geografskim, ekonomskim i pravnim okolnostima je delikatan zadatak. Stručnjaci koji sastavljaju izveštaje i čitaoci koji konsultuju, tumače i analiziraju njihov sadržaj bi trebalo da tome pristupe sa velikim oprezom.

Kako bi se uporedile različite države i njihovi sistemi, specifičnosti sistema koji bi možda mogli da objasne razlike u podacima od jedne zemlje do druge se moraju imati u vidu (različite pravosudne strukture, način organizacije sudova, upotreba statističkih alata za evaluaciju sistema, itd.). Posebni napori su učinjeni kako bi se definisali upotrebljeni termini i kako bi se osiguralo zajedničko razumevanja koncepata. Međutim, specifičnosti pojedinih sistema mogu sprečiti postizanje zajedničkih koncepata. U ovom slučaju, određeni komentari su uneti u bazu podataka. Zbog toga samo aktivno, sveobuhvatno čitanje ovog izveštaja može omogućiti sprovođenje analiza i donošenje zaključaka. Osim toga, cifre ne mogu biti pasivno razmatrane jedna za drugom, već se moraju protumačiti pod svetlom iznetih komentara.

Izveštaj ima za cilj da pruži pregled stanja evropskih pravosudnih sistema, a ne rangiranje najboljih pravosudnih sistema u Evropi, što bi sa naučne tačke gledišta bilo pogrešno i ne bi

² Radnu grupu *CEPEJ*-a za rad na evaluaciji sistema pravosuđa (*CEPEJ-GT-EVAL*) su sačinjavali:

g. Ramin GURBANOV, sudija okružnog suda u Jasamalu, regionu grada Baku.

g. Adis HODŽIĆ, Šef odseka za budžet i statistiku, sekretarijat Visokog sudskog i tužilačkog saveta Bosne i Hercegovine,

g. Žan-Pol ŽAN, Predsednik komore na kasacionom sudu, vanredni profesor na univerzitetu u Poatjeu, Francuska (presednik *CEPEJ-GT-EVAL*),

Gospođa Simona KRES, sudija, apelacioni sud u Kelnu, Nemačka, Gospođa Mirna MINAUF, viši administrativni savetnik, sektor za administraciju i inspekciju pravosuđa, Direkcija za organizaciju pravosuđa, Ministarstvo pravde Republike Hrvatske

G. Žorž STAVA, predsednik *CEPEJ*, šef Odseka za projekte, strategiju i inovacije, Federalno ministarstvo pravde, Austrija,

G. Frans van der DOLEN, menadžer programa Odseka sistema pravosuđa, Ministarstvo pravde, Holandija.

G. Jaša VRABEC, viši sudski savetnik, kancelarija predsednika, Vrhovni sud Republike Slovenije,

i koje podržavaju naučni eksperti:

gđa Juljinda BEĆIRAJ, saradnik i viši istraživač u Vladavini prava, Centar za Vladavinu prava u Bingamu, London, Ujedinjeno Kraljevstvo

g. Didijer MARŠAL, počasn sudija, dekan odseka za administraciju pravde u francuskoj školi "Ecole Nationale de la Magistrature", Francuska

gđa Ludivin Rauzi, istraživač ekonomskih nauka, Univerzitet u Deskarte u Parizu, Sorbona, Francuska

gđa Sofi SONTAG-KENIG, doktor prava, istraživač na Institutu "Des Hautes Etudes sur la Justice", Francuska

bilo koristan alat za javne politike u pravosuđu. Zaista, **poređenje ne znači rangiranje**. Međutim, izveštaj pruža čitaocu alate za sprovođenje detaljne studije koja bi onda morala biti sprovedena odabirom relevantnih grupa zemalja: prema karakteristikama pravosudnih sistema (na primer zemlje evropsko-kontinentalnog i anglosaksonskog/ precedentnog prava; zemljama sa relativno novim ili novoreformisanim pravosudnim sistemima ili zemlje sa starijom sudskom tradicijom), geografski kriterijumi (veličina, broj stanovnika) ili ekonomski kriteriji (na primer iznos BDP-a; unutar ili izvan Evrozone, itd.).

Novčane vrednosti se prijavljuju u evrima. Kursevi značajno variraju iz godine u godinu i to izaziva poteškoće, što se tiče država izvan Evrozone. Zbog toga je potrebno obratiti pažnju na ovo pitanje pri upoređivanju novčanih iznosa iz izdanja 2014. i 2016. godine. Koliko god je bilo moguće, ovo je uzeto u obzir prilikom komentarisanja tabela i cifara koje pokazuju budžetske varijacije.

Po prvi put u ovom izdanju, stopa inflacije je razmatrana u odgovarajućem delu izveštaja pri tumačenju varijacija različitih elemenata pravosudnih budžeta.

3. PREZENTACIJA REZULTATA IZ 2016: VELIKA INOVACIJA KROZ NOVU DINAMIČNU BAZU PODATAKA

Po prvi put, oslanjajući se na 12 godina iskustva, *CEPEJ* predstavlja rezultate ovog evaluacionog ciklusa kroz tri elementa:

1. U izveštaju "Evropski pravosudni sistemi - Efikasnost i kvalitet pravosuđa - Izdanje 2016", koji predstavlja ključne činjenice i cifre i omogućava evaluaciju stanja pravosudnih sistema i njihov razvoj; upotpunjen je dokumentom koji pruža pregled;

Ovo je dopunjeno

2. Tematskim izveštajem koji se u ovom ciklusu usredsređuje na IKT u sudovima u Evropi;
3. Glavnom inovacijom u vidu pružanja interaktivne i dinamične baze podataka („CEPEJ-STAT“), dostupne na internetu za stvaraoce javne politike (ministarstva pravde, skupštine, itd.), vršioci funkcija u pravosuđu, pravne stručnjake i istraživače. Baza podataka omogućuje da se vrši odabir određenih podataka za određene zemlje (poređenje jedne zemlje sa drugim uporedivim zemljama), da se upoređuju podaci i stvaraju tabele, pregledni grafikoni i mape.

videti: www.coe.int/cepej

Na osnovu baze podataka *CEPEJ*-a koja je jedinstvena u svetu, barem kada je reč o pravosuđu, izveštaj iz 2016. godine predstavlja detaljan pregled funkcionisanja pravosudnog sistema u 45 država članica Saveta Evrope, kao i Izrael koji se pridružio postupku kao država posmatrač zajedno sa statistikom kroz vreme tj. različite evaluacione cikluse, koja naglašava promene u pravosudnim sistemima u ovim zemljama.

Uporedne tabele, grafikoni i komentari pomažu da se shvati sveukupno funkcionisanje sudova, ilustruju glavni trendovi u pravosudnom sistemu i identifikuju problemi, a sve u cilju poboljšanja kvaliteta i efikasnosti pravosudnog sistema („public service of justice“: „usluge pružanja pravde“ tj. „javnog servisa pravde“). To je korisno sredstvo za poboljšanje međusobnog poznavanja pravosudnih sistema i jačanje međusobnog poverenja između stručnjaka u pravosuđu.

4. NEKI OD GLAVNIH ZAKLJUČAKA I TRENDOVA IZ OVOGODIŠNJEG EVALUACIONOG CIKLUSA

1. Budžet pravosudnih sistema

Evropski prosek u vezi budžeta pravosudnih sistema je 60 € po glavi stanovnika u 2014. godini, ali polovina država je potrošila manje od 45 € po glavi stanovnika. Razlike između 6 država čiji su troškovi po stanovniku manji od 20 € su značajne, kao što su i razlike između 5 država ili entiteta, gde je trošak veći od 100 €. **Bogatije države nisu nužno one koje proporcionalno ulažu najznačajnije budžetske napore u odnosu na pravosudni sistem.**

Povećanje budžeta izdvojenog za pravosudni sistem je trend uočen od poslednjeg izveštaju većini država. Ekonomska i finansijska krize krajem 2000-ih je za rezultat imala značajna budžetska umanjena u nekim državama. U 2014. godini, pojedine države su pokrenule ili nastavile da koriste dodatna sredstva za promovisanje svojih pravosudnih sistema (Latvija, Litvanija, Rumunija i Slovenija). Suprotno tome, u Irskoj, Portugaliji, Španiji i naročito u Grčkoj, pravosudni sistemi i dalje podležu redovnim budžetskim ograničenjima.

Ulaganje značajnih sredstava za poboljšanje funkcionisanja različitih komponenti pravosudnog sistema je odlika Azerbejdžana, Letonije, Litvanije, Malte, Moldavije, Rumunije i Ruske Federacije. Finansijska ulaganja izvršena u ovim državama su često u sprezi sa sprovođenjem konkretnih programa koji se odnose na izgradnju/restauraciju sudskih zgrada, opreme sudova novim alatima informacijske i komunikacijske tehnologije ili sa rastom plata. Isto tako, ista kategorija država je uložila značajne napore u razvoju njihovih sistema pravne pomoći kako bi se poboljšao pristup pravdi za dobrobit osoba sa ograničenim ili nedovoljnim finansijskim sredstvima. Drugačije rečeno, sveukupni finansijski napor ovih država u oblasti sistema pravosuđa je za svaku pohvalu i zaslužuje da bude istaknut.

U principu, **korisnici pravosudnog sistema se sve više pozivaju da doprinesu finansiranju istog** kroz poreze i sudske takse. Ovi prihodi predstavljaju više od 20% javnog budžeta izdvojenog za pravosudni sistem više od četvrtine država i entiteta, pa čak i više od 50% u Turskoj. U Austriji oni su veći čak i od budžeta izdvojenog za pravosudni sistem (prihodi takođe dolaze od privrednih društva i zemljišnih knjiga).

Uopšteno govoreći, od 2010. uočen je trend prema kome su određene usluge, tradicionalno deo sudskih ovlašćenja, prenete na privatni sektor (IT usluge i održavanje IKT-a, stručno usavršavanje osoblja, bezbednost, arhive, čišćenje, itd.).

Sve države ili entiteti su implementirali sistem **pravne pomoći** u krivičnim pitanjima u skladu sa zahtevima Evropske konvencije o ljudskim pravima. U odnosu na razvoj budžeta izdvojenog za pravnu pomoć, moguće je razlikovati dva trenda: **oni koji imaju najvelikodušnije sisteme teže ograničavanju budžeta izdvojenog za pravnu pomoć, i oni u kojima su iznosi izdvojeni za pravnu pomoć najniži, imaju tendenciju ka povećanju budžeta za pravnu pomoć.** Sve više i više pravna pomoć se proširuje na izvršenje sudskih odluka ili na sudsku medijaciju. U nekim državama ili entitetima u kojima stranke podležu pozamašnim sudskim taksama/naknadama, pristup pravdi osoba sa ograničenim finansijskim sredstvima se, međutim, efikasno osigurava kroz sistem pravne pomoći.

2. Sudije i javni tužioci

Što se izbora sudija tiče, čini se da su evropski standardi u celini dobro utemeljeni u **nacionalne ustave i zakonodavstvo.** Postoje garancije nezavisnosti u vezi tela koja se bave odabirom kandidata, kao i u odnosu na sam postupak, ulogu Visokog saveta sudstva ili sličnog tela, kao i uslova koji određuju pristup sudijskoj profesiji. Ovo je opšti zaključak, bez

obzira na oblik imenovanja koji je izabran i tumačenje principa podele vlasti u domaćem pravu. Jedan od trendova koje bi trebalo pratiti se odnosi na **povećanje težine koja se dodaje na prethodno iskustvo kandidata tokom procesa izbora kandidata za sudije**. Iako je ovaj kriterijum oduvek bio karakteristika država anglosaksonskog pravnog sistema, trenutno mu je pridat poseban značaj u gotovo svim državama.

Trend većine koji treba napomenuti u Evropi jeste **stabilnost broja sudija** u protekle četiri godine sa prosekom od 21 sudije na 100 000 stanovnika. Međutim, ova cifra odgovara dvema veoma različitim stvarnostima: **pravosudni sistemi država centralne a naročito istočne Evrope nastavlja da funkcioniše uz odnos sudija prema broju stanovnika znatno većem nego u državama zapadne Evrope**. Osim toga, ova ista grupa država ima sistem potpune profesionalizacije, ili retko koristi porotnike. Upotreba porotnika ostaje ključna karakteristika zemalja anglosaksonskog pravnog sistema i onih u severnoj Evropi.

Sudovi, ranije uglavnom sačinjeni od muškaraca koji su držali i vodeće pozicije, su u poslednjih nekoliko godina i sve više među državama karakterisani širokom zastupljenošću **žena profesionalnih sudija**, uglavnom u prvostepenim sudovima. Danas se može govoriti o jednakosti između žena i muškaraca što se tiče broja sudija, čak iako se još uvek mogu uočiti velike razlike između država i entiteta, u kojima muškarci uveliko i dalje sačinjavaju većinu, kao što je to primer u Jeremeniji, Azerbejdžanu, Irskoj, Turskoj, u entitetima Ujedinjenog Kraljevstva, kao i u drugim državama u kojima su žene izrazito zastupljene, poput Hrvatske, Grčke, Mađarske, Latvije, Luksemburga, Rumunije i Slovenije. "Stakleni plafon" ostaje pak stvarnost za **žene koje imaju i dalje veće teškoće pristupanju vodećim pozicijama nego muškarci**. Prema tome, muškarci i dalje u velikoj meri dominiraju u funkciji predsednika sudova bez obzira na broj i profesionalne kvalitete žena sudija.

Evolucija plata sudija tokom njihove karijere je ostala suštinski nepromenjena od 2010. godine.

Institucionalni kontekst javnog tužilaštva, a naročito njegovog odnosa sa izvršnom vlašću variraju zavisno od države. **Princip funkcionalne nezavisnosti javnih tužilaca se pojavljuje kao ključna garancija koja je postala evropski standard**. Mogućnostima političkog uticaja u sprovođenje istrage pak, protivreči ovom formalnom principu, u nekim zemljama.

Značajne zakonske razlike koje utiču na stanje javnih tužilaca država i entitete otežavaju relevantno poređenje njihove situacije i situacije sudija. Uprkos tome, trend posmatran u poslednjih nekoliko godina otkriva ujednačavanje plata sudija i javnih tužilaca. Preostale razlike proizilaze bilo iz specifičnosti postupka imenovanja sudija, ili iz specifičnosti javnotužilačkog rada.

Tužioci pod najvećim opterećenjem su oni u Francuskoj. Austrija, Irska i Italija su naročito opterećeni. Nasuprot tome, **većina zemalja u centralnoj i istočnoj Evropi imaju značajan broj tužilaca za relativno mali broj pokrenutih postupaka**, čak i ako je njihova nadležnost široka. Ovo je naročito slučaj kod Ukrajine, Ruske Federacije, Bugarske, Mađarske, Latvije, Litvanije, Moldavije, Crne Gore, Slovačke, Poljske. Ovaj fenomen je naglašen u nekim zemljama u kojima drugo osoblje vrši funkcije slične tužiocima.

3. Organizacija sudstva

Uopšteno govoreći, evropski trend ide ka **smnjenju broja sudova i posledično povećanju u veličini sudova**, sa više sudija, kao i većoj **specijalizaciji pravosudnih sistema**.

Informacione tehnologije su u nekim aspektima omogućile da se poboljša efikasnost i kvalitet pravosudnih sistema. Međutim, čini se da ne postoji očigledna veza između nivoa IT opreme i dobrih rezultata, što se odražava u pokazateljima efikasnosti. **Države i entiteti sa najrazvijenijom IT nisu nužno najefikasniji.** Umesto da bude jednostavan alat za sudove, integracija IT u organizacioni proces rada, zajedno s politikom upravljanja promenama koja bi uključila sve aktere bi mogao biti faktor uspeha. IT je neophodan, ali nije jedini ključ za poboljšani učinak.

4. Rezultati rada pravosudnih sistema

Evaluacija iz 2016. godine pokazuje **nagli porast broja primljenih krivičnih predmeta, dok je u kategoriji onih koji 'nisu krivični predmeti' to blago umanjeno.**

Takođe se pokazuje sveopšte pozitivan **trend za sposobnost evropskih sudova da se nose sa primljenim predmetima na duže staze.** Ovo je bio konstantan trend u oblasti građanskog i upravnog sudstva od 2010. godine, a od 2012. godine i u krivičnom pravosuđu.

U oblasti građanskog pravosuđa sistemi nisu poboljšani globalno u pogledu upravljanja pristiglim građanskim i privrednim parničnim predmetima koji se rešavaju na prvostepenom sudu; države su u mogućnosti da se bave primljenim predmetima iz ovih oblasti, ali generalno govoreći, nisu u stanju da ostvare napredak u smanjenju broja zaostalih predmeta; što se tiče nerešenih predmeta, došlo je do niskog ali kontinuiranog porasta broja zaostalih građanskih i privrednih parničnih predmeta iz 2010. godine; poboljšanja mogu, međutim, biti posmatrana u određenom broju država.

U odnosu na upravno sudstvo, pravosudni sistemi su konstantno poboljšavali svoje kapacitete kako bi se nosili sa obimom prvostepenih predmeta. Došlo je do opšteg smanjenja broja nerešenih predmeta.

U odnosu na krivično pravosuđe u velikoj većini država, javni tužioci su u stanju da reše manje slučajeva od onih koje primaju; nasuprot tome, sudovi se mogu nositi više ili manje zadovoljavajuće sa primljenim predmetima u toku godine. Situacija je bolja što se tiče „teških oblika kriminaliteta“ u odnosu na ostale. Broj novoprimljenih i nerešenih predmeta se smanjio između 2010. i 2012. godine, ali se značajno povećao između 2012. i 2014. godine.

Generalno govoreći:

- **ekonomska recesija je sigurno bila jedan od glavnih razloga za povećanje obima određenih novoprimljenih predmeta i duže trajanje postupaka u ovim slučajevima;** već je uticala na presek toka predmeta i izazvala važne zakonodavne reforme u velikom broju slučajeva kako bi se prilagodili promenama;
- **ekonomska recesija je takođe imala uticaja na sredstva sudova i dostupnost pravne pomoći za korisnike suda;** razlike u broju primljenih predmeta treba takođe razmotriti u svetlu ovoga;
- **Korišćenje alternativnih načina rešavanja sporova (metoda ADR, npr. posredovanje, mirenje) se promovise i podstiče u Evropi,** u građanskim i krivičnim predmetima; veću pažnju treba posvetiti uticaju ovog trenda na opštu opterećenost sudova i na sredstva kojima se finansiraju ovi postupci;
- **Kako bi se poboljšala ažurnost i efikasnost, „on-line“ procedure tj. procedure putem interneta za pokretanje i vođenje određenih kategorija postupaka se sve više razvijaju i primenjuju** u različitim evropskim državama.