

ГДЕ СМО МИ У ЕВРОПИ

Какав је наш, у односу на правосудне системе више од 40 држава чланица Савета Европе?

Упоредни подаци Европске комисије за ефикасност правосуђа Савета Европе – СЕПЕЖ (European Commission for the Efficiency of Justice - CEPEJ) веома су корисни. Посматрајући их, јасно је да је бројка од 32 судија у Србији на 100.000 становника међу највишима у Европи. И упркос тако великом броју судија постоје наведени проблеми!

Не рачунајући државе са малим бројем становника које због тога и нису за поређење – Андора (29), Лихтенштајн (49), Луксембург (36), Монако (60), Сан Марино (54), само неколико држава има више судија од Србије – Хрватска (43), Црна Гора и Словенија (по 39). У групи нама најближих држава по броју судија су Аустрија (21), Белгија (24), Чешка (28), Мађарска (27), Пољска (26) или Немачка (25).

Колико год били корисни и информативни ови упоредни подаци, морамо да их користимо са великим опрезом. Постоје разлике у судским системима држава, зависно од тога коме систему припадају (комон-лоу и континентални), да ли су у групи „старих“ демократија или транзицијских држава, какве су њихове географске (величина, бројност), економске или историјске карактеристике. У различитим државама различито значење имају чак и основни термини (суд и судија, на пример).

КАКО ДА РАЗУМЕМО И КОРИСТИМО УПОРЕДНЕ ПОДАТКЕ

За потребе СЕПЕЖ истраживања, разликују се три врсте судија: професионалне, професионалне на одређено време и непрофесионалне (lay-judges , “judges consulaires” , “judges of the peace”) које не морају да буду правници, али их закон овлашћује да суде и доносе пресуде са обавезујућом снагом за странке на које се односе.

Пише: Драгана Бољевић
уторак, 29 април 2008 19:53

Постоје и различите врсте несудског особља. У неким државама судијама помаже обучено правно особље. Чак у 16 држава (Јерменија, Аустрија, Хрватска, Чешка, Данска, Естонија, Немачка, Мађарска, Ирска, Лихтхенштајн, Малта, Норвешка, Пољска, Словачка, Словенија, Шпанија) постоји посебна врста несудског особља или, шта више, посебан правосудни орган „рехтсфлегер“, коме су поверени послови које код нас обављају судије и против чијих одлука се може изјавити жалба. Они растерећују судије од низа послова мање сложености у породичном, старатељском, наследном праву, судској заштити потраживања до одређених износа (такозвани спорови мале вредности), у области поништавања исправа, извршном поступку (издавање платних налога, заплена покретних ствари), вођењу земљишних књига и привредних регистара, одобравању држављанства, издавању потерница, кривичним предметима, замени и извршењу кривичних санкција, правној помоћи и слично.

На први поглед, према овим упоредним подацима, Француска или Шпанија, рецимо, имају само 10 судија на 100.000 становника! А ипак, имају правосудне системе далеко боље од многих европских држава.

ЗАМЕРКЕ ПРАВОСУЂУ У СРБИЈИ ЗАСНОВАНЕ НА УПРЕДНИМ ПОДАЦИМА

Замерке наших власти правосуђу и њихове намере да промене ствари полазе од „великог“ броја судија у Србији. Оне су често поткрепљене аргументом да, на 100.000 становника, Србија има 32 судије (2.400 судија на 7,5 милиона становника) а Шпанија, на пример, свега 10 (4.200 судија на 43 милиона становника). Занемарује се да Шпанија има значајан број судија на „одређено време“ (2,8) као и „непрофесионалних“ судија (17,9). Ове две врсте судија, које закон у Шпанији овлашћује да суде и пресуђују на исти начин као и професионалне судије, не постоје, међутим, у Србији. Али, када се имају у виду ти подаци, онда се добија сасвим другачија слика о броју судија у Шпанији (30,5 судија на 100.00 становника).

Уз то, у Шпанији раде обучени правници за помоћ судијама (њих чак 8,2 на 100.000 становника) док такво занимање још не постоји у Србији. Сразмерно броју становника, Шпанија (5,7 пута већа) има дупло мање предмета (1.862.966) у грађанској материји од Србије (756.758). Занемарује се такође, да је Србија друга по реду међу чланицама СЕ по броју грађанских и управних спорова - 9168 на 100.000 становника (више од ње има само Аустрија – 9970), док Шпанија има свега 1926 таквих спорова. У Шпанији се 23% ових спорова реши пресудом, а у Србији чак 67%. Од ових предмета, како подаци показују, нерешених преко 3 године је 70% у Шпанији, а 33% у Србији.

Само 8 од преко 40 држава Савета Европе (Албанија, Азербејџан, Бугарска, Грузија, Летонија, Литванија, Молдавија, Румунија) издваја за судове мање средстава од Србије. Примера ради, од Србије издвајају за судство по становнику, Црна Гора 11, БИХ 15,5 евра, Пољска 21, Чешка 24, Мађарска 27, Данска 29, Хрватска, Норвешка и Француска по 36, Финска 40, Италија и Холандија по 47, а Словенија 56 евра.

Годишњи буџет за судове у Шпанији прелази 2,2 милијарди евра. Када би Србија издвајала сразмерно исто (имајући у виду да је њено становништво скоро 6, односно 5,7 пута, малобројније) требало би да издваја скоро 440 милиона евра. Србија међутим, издваја за судове тек 70 милиона евра. Или, по становнику, Шпанија издваја 52 евра, а Србија 9,4 евра!

Да ли је онда лек за судство у Србији да се, по угледу на Шпанију, смањи број судија? Да ли би тако требало да уради и Немачка, која има два и по пута више судија од Шпаније (25 на 100.000 становника)?

На овом једном примеру, јасно је колико се упоредни подаци морају користити опрезно, пажљиво, са разумевањем окружења, а ми, првенствено, са разумевањем дешавања у Србији.

ОД ЧЕГА ЗАВИСИ КВАЛИТЕТ СУДСТВА

У судству се мора водити рачуна о четири основна показатеља:

- број у предмета које треба решити

- време ну решавања предмета

- квалитет у решавања предмета и

- средствима доступним систему ради решавања ових предмета: особље, опрема, судови (и уз њих:

буџетска средства и начин организације судова)

До извесне мере и краткорочно, може да се покуша смањење броја предмета појачаним напорима судија. Што се и дешавало последњих година, посебно у неким материјама (другостепена грађанска и управна). Али, то је кратког даха. И не даје суштинске и трајне резултате.

АЖУРНОСТ СУДИЈА И НЕАЖУРНОСТ СУДСКОГ СИСТЕМА

Рецимо, у Окружном суду у Београду, који је репрезентативан пример и у коме се решава 1/3 предмета из надлежности свих 25 окружних судова у Србији, број предмета у раду повећао се за 84%, само од 2004. закључно са 2007. годином (2004/2005 за 47%, 2005/2006 за 21%, 2006/2007 за 3,3%). Број решених предмета такође се повећавао. Прво су судије решиле 40% предмета више (2004/2005), па 17,5% (2005-/2006) и коначно, током 2007. године „само“ за 3,5% предмета више. Укупно од 2004. до 2007 за 59% предмета више! Али, очигледно је да судије нису могле у недоглед да појачавају напоре.

Ситуација је још драстичнија у Вишем трговинском суду – суду републичког ранга за спорове из области привредног права који решава о жалбама против првостепених одлука 17 трговинских судова у Србији. Од 2002. до 2007. године прилив предмета у том суду повећан је за 77% (са 8.771 на 15.522). У 2006. години судије тог суда решиле су 14.183, а 2007. године 15.843. Сав овај посао обавља тридесетак судија чији се број практично деценијама није повећавао (осим 2006. године, када је систематизација судија повећана за 3, тако да их сада има 32). Пошто све судије не примају подједнак број предмета, због других послова које обављају, то значи да судије у том суду годинама решавају око и преко 500 предмета годишње, односно преко 50 предмета месечно! И то се све дешава у правној материји у којој спорови произлазе и из компликованих транзиционих процеса, у којој је донет низ системских закона (често неусаглашених и нејасних), што све захтева додатно време како би се судије упознале са њиховом

садржином и тумачиле их системски, ради њихове правилне и правичне примене.

И машина понекад мора да се искључи, а не човек.

И поред тих појачаних напора судије не успевају да савладају прилив предмета и реше заостатке. Судије су све ажурније, а систем све неажурнији. Реч је дакле, да се не могу очекивати промене само напорима једног дела система (судија). Судије саме не чине цео правосудни систем. Зато мора да се мења систем.

Ако заиста желимо да смањимо број предмета, то се може постићи само истовремено водећи рачуна о она поменута четири елемента (броју предмета, времену за њихово решавање, средствима које за то одвајамо и квалитету који при томе постижемо). Мењањем једног од њих, мењају се и остали елементи, набоље или нагоре. Зато треба да вршимо пажљиве, осмишљене и усклађене промене, са унапред претпостављеним и пројектованим последицама које нас неће изненадити.

Смањење броја предмета може се постићи или с краћење м времена за њихово решавање (медијацијом, другачијом организацијом судова, увођењем новог занимања судијског помоћника – правника коме ће бити поверен низ мање сложених послова које сада обављају судије, изменом процесних поступака, правном помоћи и слично) или већим бројем оних који раде на њиховом решавању (судија или правника и обученог административног особља који им помажу), а у сваком случају, већим улагањем средстава. Када је реч о средствима која се улажу, она се могу комбиновати или тако што ћемо повећати број судија, чији је посао „скупљи“ за буџет, или тако што ћемо постојећем броју „додати“ ново занимање обучених правника, којима ће се законом поверити мање сложени судски послови, подобни испитивању по жалби, што би било мање оптерећење за буџет. Наравно, прави судијски посао никада не можемо поверити несудијама, јер би тако онемогућили грађане да остваре једно од основних, универзалних људских права, право на правично суђење пред независним и непристрасним судом.

Без разумевања наведеног, одређивања приоритета и доношења стратешких одлука са тим у вези, што је нужно повезано и са повећавањем средстава, вртећемо се у круг. Код истог броја предмета, гомилаће се заостаји или опадати квалитет судског посла, а врло је вероватно да ће се дешавати и једно и друго истовремено. Тиме ће наравно расти и незадовољство и неповерење грађана.

КАКВО НАМ ЈЕ РЕШЕЊЕ ПОТРЕБНО

Да ли је кључ у томе да учинимо оно о чему се доста прича – да „рационализујемо“ систем и првенствено смањимо број судија (чак за 1/3) пробирајући „најбоље“?

На страну сада питање начина на који би се то урадило, односно питање реизбора свих судија. О врло спорној уставности овог „решења“ стручњаци Савета Европе и Венецијанске комисије три пута су се изјаснили у последњих годину дана. Управо ових дана очекујемо и мишљење Консултативног већа европских судија Савета Европе са седнице која ће бити одржана за мање од недељу дана поводом давања мишљења о усклађености са европским стандардима намере да се спроведе реизбор. На страну и порука коју би тиме послали и судијама и домаћој и страни јавности – не хајемо за уставност, за то што и нови и претходни Устав гарантују сталност судијске функције, не хајемо за правну сигурност. Ми желимо промене, изабраћемо праве, верујте нам на реч, наша је реч јача од Устава. Дођите, улажите, послујте, без бриге, судиће вам судије за које ми гарантујемо.

Да ли треба да пошаљемо такву поруку? Колико би нас она „коштала“?

И шта бисмо добили таквом „рационализацијом“? Поготово ако знамо да би то повукло и смањење административног особља, које је иначе већ почело наopakим путем, пре званичног смањења броја судија. А да би и даље остао велики број предмета које морамо да решимо барем у разумном, ако не у оптималном и предвидивом року.

Туђа искуства (Немачке, после Другог светског рата, Француске после Петена, Шпаније после Франка, Португалије после војне хунте, источноевропских држава после пада Берлинског зида, са изузетком Чешке) говоре нам да се систем може значајно променити набоље променом система а не људи у њему. И тако долазимо до кључне дилеме:

ХОЋЕМО ЛИ ДА МЕЊАМО ЉУДЕ ИЛИ СИСТЕМ?

И Оквирни програм Европске комисије за ефикасност правосуђа Савета Европе наглашава да нема лаких, чудотворних решења ни пречица у успостављању доброг правосудног система и владавине права. Систем се мора мењати, али општим приступом, тако да се консензусом свих кључних субјеката установе ефикасни начини мерења и анализе и нађе равнотежа између средстава која се могу расподелити правосуђу и доброг управљања тим средствима, са једне стране и постављених циљева за правосуђе, са друге стране. Уз то, треба пажљиво успоставити равнотеж у између процесних гаранција, које нужно подразумевају постојање рокова који се не могу скратити и потребе за брзом правдом, на основу одређених критеријума примењених на јасан, транспарентан и правичан начин, предочених од самог почетка поступка и, по потреби, уз пристанак супротстављених странака.

Време је да одредимо приоритете у променама нашег друштва. Време је да схватимо да издаци за правосуђе нису расход већ да су они дугорочно улагање које ће обезбедити законитост и правну сигурност, инвестиције, нова радна места и напредак сваке врсте.

ОСНОВА ЗА ПРОМЕНУ СИСТЕМА

Нацрти нових закона о судству отварају могућност да се многи од ових проблема реше. Срце Закона о судијама је вредновање њиховог рада. Тај нови механизам ипак треба боље и детаљније разрадити. Потребно је да се разуме да он има више функција и да представља основу доброг правосудног система.

Вредновањем рада судија - мерењем квантитета (резултата) и оцењивањем квалитета рада судија, односно њихове стручности и оспособљености, као и њихове савесности и достојности се:

1. управља правосуђем као системом, ради:

- стварања квалитетног судијског кадра (кроз избор и напредовање судија на основу резултата њиховог рада)

- побољшања укупног капацитета судијског кадра и сваког појединачног судије, уз одговарајући програм обуке, ужу специјализацију и разноврсну мотивацију
- оптималног коришћења способности сваког судије унутар суда (кроз годишњи распоред послова и расподелу предмета)
- одређивања потребног броја судија
- праћења ефикасности и равномерне оптерећености и судија и судова

2. одређује статус судија и њихово професионално кретање

- вертикално (избор, напредовање, разрешење)
- хоризантално (распоређивањем судија на послове на којима могу највише да пруже сходно њиховим резултатима рада и способностима и ужој специјализацији)

3. успоставља систем личне одговорности судија за обављање судијских дужности и штити њихова независност у поступку испитивања њихове личне одговорности (дисциплинске одговорности и разрешења).

Упоредна искуства, код мерења обима посла судова и судија, указују на могућност примене временских мерила резултата рада судија преко утврђивања расположивог радног времена судија, просечног времена потребног за окончање предмета (утврђивањем врсте и броја радњи у сваком предмету и просечног времена за сваку радњу) и довођења у однос расположивог времена судија са укупним бројем предмета и просечним и стварно утрошеним временом потребним за њихово решавање. На овај начин долази се до дефинисања предмета по сложености („пондери“), до потребног

Вредновање рада судија – Претпоставка квалитетног судског система

Пише: Драгана Бољевић
уторак, 29 април 2008 19:53

броја судија и осталих запослених, па и судијске “норме“, док је она потребна у транзиционом периоду реформе.

Као и наши ранији предлози, и овај округли сто је покушај да схватимо озбиљност овог питања, корист коју сви добијамо његовим добрим решавањем и неопходност да заједнички уложимо напоре у то, јер тај посао превазилази појединачне снаге правосудних субјеката.

Мањи је проблем колико можемо да издвојимо за правосуђе Србије. Много је важније колико смо спремни да га мењамо.

у Београду,

18.априла 2008. године судија Округног суда у Београду

председница Друштва судија Србије