

**У Н А П Р Е Ђ Е Њ Е
ЕФЕКТИВНОСТИ (ЕФИКАСНОСТИ И КВАЛИТЕТА) И
НЕЗАВИСНОСТИ СУДИЈА
КРОЗ ВРЕДНОВАЊЕ ЊИХОВОГ РАДА**

**“ВРЕДНОВАЊЕ РАДА СУДИЈА”
децембар 2005. – октобар 2007.**

Пројектни тим:

Драгана Бољевић

судија Окружног суда и председник Друштва судија Србије
руководилац пројекта

Омер Хациомеровић

судија Окружног суда у Београду, заменик председника Друштва судија Србије

Споменка Зарић

судија Врховног суда Србије, члан Председништва Друштва судија Србије

Горан Савић

судија Вишег трговинског суда, члан Високог савета правосуђа

Зорана Делибашић

судија Окружног суда у Београду, члан Етичког савета Друштва судија Србије

Јасмина Станков Бабић

судија Општинског суда у Зрењанину, члан Програмског савета Друштва судија

Ана Маричић

правни саветник у Секретаријату за реформу правосуђа

Ана Кнежевић Бојовић

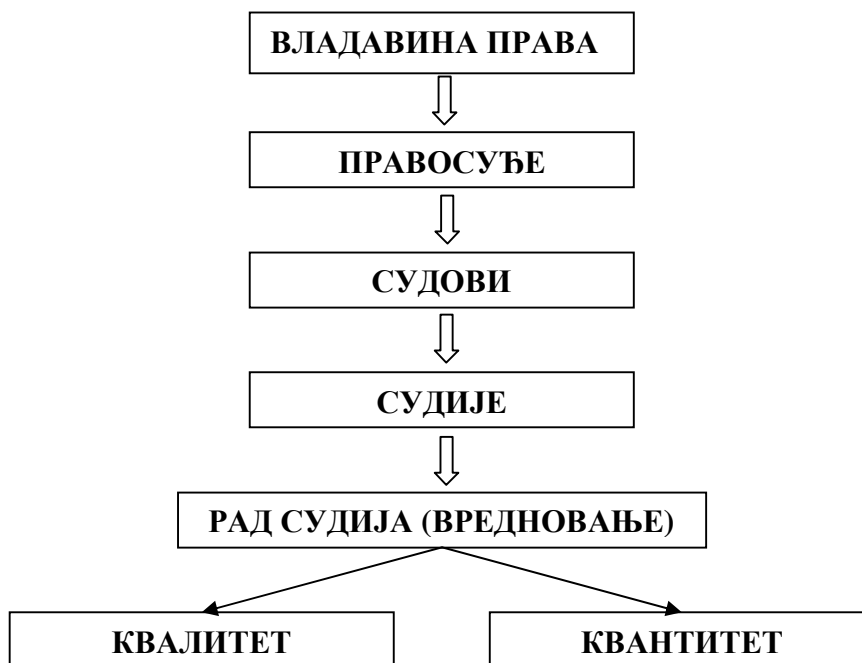
сарадник у Институту за упоредно право

пројекат Друштва судија Србије су подржали:
Високи савет правосуђа и председник Врховног суда Србије

пројекат Друштва судија Србије помогли су:
**Фонд за отворено друштво, Canadian International Development Agency
(CIDA) и ОЕБС - Мисија у Србији**

САДРЖАЈ:

1. УВОД	3
2. ОПШТЕ НАПОМЕНЕ	5
2.1. ВРЕДНОВАЊЕ РАДА СУДИЈА – УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД.....	5
2.2. ПОЈАМ И ИНСТРУМЕНТИ ЗА ВРЕДНОВАЊА РАДА СУДИЈА	13
2.3. СВРХА ВРЕДНОВАЊА РАДА СУДИЈА	17
3. ВРЕДНОВАЊЕ РАДА СУДИЈА У СРБИЈИ	18
3.1. ОПШТЕ НАПОМЕНЕ	18
3.2. ПРОПИСИ КОЈИМА СЕ ВРЕДНУЈЕ РАД СУДИЈА.....	21
3.2.1. <i>Законои</i>	21
3.2.2. <i>Подзаконски акти</i>	22
А) Подзаконски акти Врховног суда.....	22
Б) Подзаконски акти Високог савета правосуђа	22
В) Подзаконски акти Министра правде	23
3.3. ТЕЛА КОЈА ВРЕДНУЈУ РАД СУДИЈА.....	24
3.3.1. <i>Опште напомене</i>	24
3.3.2. <i>Високи савет правосуђа</i>	24
3.3.3. <i>Велико персонално веће</i>	27
3.3.4. <i>Председник суда</i>	28
3.4. НАЧИН ВРЕДНОВАЊА РАДА СУДИЈА.....	30
3.4.1. <i>Опште напомене</i>	30
3.4.2. <i>Статистички подаци</i>	32
3.4.3. <i>Проблеми у вези са употребом статистичких података</i>	33
3.4.4. <i>Дилеме</i>	37
3.4.5. <i>Критеријуми и мерила вредновања рада судија приликом избора у више</i> <i>инстанце</i>	38
3.4.6. <i>Критеријуми и мерила за оцену успешности рада судија и покретање поступка</i> <i>разрешења</i>	41
А) Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности	41
Б) Правилник о оријентационим мерилима за одређивање потребног броја судија и запослених у општинским и окружним судовима	43
В) Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности која ће се привремено примењивати до дана почетка примене одредаба чланова 21 до 28 Закона о уређењу судова	43
3.4.7. <i>Поступак вредновања рада судија и заштита права судија у том поступку</i>	50
3.4.8. <i>Недостаци система вредновања рада судија у Србији</i>	52
4. ПРЕДЛОГ	53
4.1. ПРЕТХОДНИ ЗАКЉУЧЦИ.....	53
4.2. МОГУЋИ ПРИСТУП	55
4.2.1. <i>Утврђивање временских рокова и развијање система пондера</i>	55
4.2.2. <i>Утврђивање временских рокова за процесуирање предмета</i>	55
4.2.3. <i>Утврђивање система пондера</i>	56
4.2.4. <i>Расположиво време судије</i>	56
4.2.5. <i>Признавање судског и судијског времена за одређене активности</i>	58
4.2.6. <i>Раздвајање дужности између судија и помоћног судског особља</i>	58
4.2.7. <i>Пробни систем пондерисаних предмета</i>	58
4.3. НАПОМЕНЕ.....	59



1. У В О Д

Добар правосудни систем постиже се политичком вољом и умећем политичара који узимају у обзир мишљења и предлоге стручне јавности, пре свега правосуђа вољног да спроводи реформу приликом доношења остваривих, постојаних и међусобно сагласних закона. Такви закони морају да одражавају традицију, са једне стране и да постављају достижне циљеве у складу са савременим демократским стандардима, са друге стране. За добру примену закона потребан је прецизан план активности, оспособљени и функционално повезани субјекти који их спроводе и значајна средства. Важно је на почетку упозорити да презахтевни, нереални циљеви обесхрабрују оне који треба да их спроведу, а покушај њиховог спровођења често се претвара у симулацију промена.

Делотворност (ефективност) судског система претежно зависи од његовог законског регулисања. На њега утичу организациони закони, који постављају основе судског система, врсту судова, њихову надлежност и територијалну распоређеност, процесни закони, који уређују различите судске поступке, материјални закони који правно регулишу различите друштвене односе, као и закони којима се одређују финансијски и просторно-технички услови за рад судова.

Поред закона, на делотворност судског система, утиче и однос политичара према праву, других државних органа и друштвених институција према судовима, јавно мњење, животни стандард, конкурентна економија, развијеност демократских односа у друштву¹.

Међутим, на делотворност судског система утичу у великој мери и саме судије, као носиоци судске власти, са својим личним способностима, достојношћу и стручношћу.

Друштво може да добије судије од интегритета и способности² само ако једновремено обезбеди: одговарајуће правно образовање, избор и обуку,

¹ Оквирни програм Европске комисије за ефикасност правосуђа Савета Европе наглашава три основна начела у оцени рада правосуђа:

- начело равнотеже и укупног квалитета, по коме свака држава чланица мора наћи равнотежу између, са једне стране, средстава која се могу расподелити правосуђу и доброг управљања тим средствима и, са друге стране, постављених циљева за правосуђе
- начело потребе за ефикасним средствима мерења и анализе које ће дефинисати сви кључни фактори консензусом, на основу усклађених метода за прикупљање података и развијања заједничких показатеља.
- начело потребе да се помире сви услови који доприносе правичном суђењу тако што ће се тежити пажљивој равнотежи 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.

Програм указује да се правосудни системи суочавају са многоструким и некад противречним захтевима, због чега држава мора да пронађе компромис између различитих циљева, при чему нема чудотворне формуле нити универзалног решења у погледу побољшања функционисања правосуђа. Стога, на пример, мере предузете ради постизања (добродошлог) циља чувања приступа суду за све могу довести до пораста броја нерешених предмета. Ако, се у исто време средства предвиђена за правосуђе не повећају, такве мере доводе или до пораста дужине трајања поступка или смањења квалитета судских одлука. Примена три горе наведена начела као и општи приступ омогућавају боље одређивање свеобухватне политике, узимајући у обзир и дејства предвиђених мера.

У правосудном систему могу се разликовати различити елементи: - количина предмета које треба решити, - средства која су доступна систему ради решавања ових предмета: особље, опрема, судови (и уз њих: буџетска средства и начин организације судова), - време решавања предмета и - квалитет решавања предмета (који се одсликава како у материјалном квалитету пресуда тако и у поштовању поступка). Скраћење времена решавања предмета подразумева предузимање активности у вези са друга три елемента: количином предмета које треба решити, средствима доступним систему и квалитетом решавања предмета. На пример, образложење пресуде може се сматрати фактором који продужује трајање поступка, али и супротно. Пажљиво писање одлуке, одмеравање разлога и чињење пресуде јасном и разумљивом одузима време, па стога постоје мишљења да би било корисно умањити захтеве у вези са писањем образложења одлуке. Али постоји и супротан аргумент, пошто јасно образложена одлука омогућава странкама да је лакше прихвате а добре одлуке у првом степену често смањују број жалби.

² „10. Лица која се бирају за судије морају бити личности од интегритета и способности, с одговарајућом обуком и правним образовањем“ - Основна начела независности судства ОУН, 1985. година

„2.3 Природа судијске функције која од судије захтева да интервенише у сложеним ситуацијама, често тешком у смислу поштовања човековог достојанства, чини да «апстрактна» провера способности за такав посао није довољна.

Кандидати који су изабрани да обављају посао судије морају се припремити за такве дужности путем одговарајуће обуке, коју држава мора да финансира.

Приликом припреме судија за доношење независних и непристрасних одлука, мора се водити рачуна о гарантовању стручности, непристрасности и приступа «отвореног ума» у садржајима програма обуке и деловању тела која спроводе обуку. “ - Европска повеља о закону за судије, 1998. година, образложење

праћење, анализирање и вредновање њиховог рада (поређењем, стимулисањем, санкционисањем) ако одреди оптималан броја судија и судова и њихову равномерну оптерећеност, као и распоређивање судија на места која највише одговарају њиховим резултатима рада и способностима како би их употребили на најбољи начин, обуку судија, и тако установи оријентире квалитета судија којима располаже - најбољи постају узор коме остале судије треба да теже, а просечни - граница испод које судије са слабијим резултатима рада не би биле прихватљиве. Укратко, добре судије се обезбеђују унапређивањем услова рада ради постизања оптималних резултата сваког појединачног судије и целог судског система, односно унапређењем целог судског система.

И за избор и за вредновање рада судија потребни су јасни и објективизирани критеријуми и њихова поуздана и упоредива мерила. Иако између њих постоји доста додирних тачака, нису исти критеријуми и мерила за избор судија и за вредновање њиховог рада. Јасни критеријуми и објективизирана мерила постављени су у овом раду као циљ коме се тежи, уз пуну свест да они никада нису сасвим достижни.

Фокус овог пројекта је на судијама и вредновању њиховог рада током обављања њихове судијске дужности (уз разматрање одговарајућег примењивог система мерења резултата њиховог рада), чиме се стварају услови да грађани добију независну, непристрасну и стручну правну заштиту у разумном и предвидивом року.

2. ОПШТЕ НАПОМЕНЕ

2.1. ВРЕДНОВАЊЕ РАДА СУДИЈА – УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД

У Канади и Сједињеним америчким државама рад судија се не вреднује. У правосудном систему Сједињених америчких држава квалитативни подаци о појединачним судијама се не прикупљају, а оптерећеност судија се користи као средство за оцену потребе за додатним судијама и судским особљем, а не ради утврђивања ажурности и квалитета рада једног судије. Основно питање у вези тога је питање потребног броја судија, сарадника и помоћног судског особља како би суд могао да врши своју функцију служења јавности. Број решених предмета указује на обим посла које су обавиле судије које су тренутно ангажоване у суду, али његово повећање не мора аутоматски да указује на повећан рад судија, већ може да буде последица већег ангажовања сарадника, заступника странака, помоћног особља, или комбинације тих фактора. С тим у вези, број нерешених предмета не може се увек приписати смањеној активности судија јер су неки предмети сложенији и захтевају више времена за решавање. Управо из тих разлога чак 18 држава у САД престало је да користи критеријум

броја решених предмета по судији и као показатељ потребе за новим судијама. Овај критеријум се међутим, у ту сврху користи у комбинацији са другим показатељима.

Федерални судови користе систем пондерисаног укупног броја предмета као основни фактор при процењивању да ли постоји потреба за отварањем додатних места судија. Пондери су израђени 1979. године, а затим ажурирани 1984. и 1993. године. У сврху тих студија, појединачне судије су бележиле време у своје дневнике. До најновијих пондера предмета из 2004. године дошло се коришћењем радних група стручњака (судија) за одређене предмете како би се проценило време које је неопходно за различите радње у поступању по предмету и за различите врсте предмета, резимирали податци и информације о објективном времену из статистичких извештаја које окружни федерални судови рутински подносе Федералном правосудном центру. Већина државних судова је усвојила стандарде резултата рада судова. Неке државе утврђују циљне проценте предмета, као што је нпр. проценат одређене врсте предмета који неки суд треба да оконча у одређеном временском периоду, на пример 85% парничних предмета у року од 9 месеци са продуженим циљним роком за мање проценте исте врсте предмета који треба да се реше, на пример за годину дана, 15 месеци. Друге државе имају циљеве којим се уврђује конкретан број дана за који треба да се реши одређена врста, на пример парнични предмет за 240 дана. У обе ове врсте државних система прилив предмета се прати и објављују подаци о квантитативним резултатима рада за сваки суд у држави, али обично не и за појединачне судије. Систем се не користи као инструмент за довођење у склад сваког суда или судије са њим.

Ни у **Ирској и Великој Британији, као и ни у правним системима северне Европе (Данска, Финска, Шведска)** не постоји индивидуално вредновање рада судија. Постоји међутим праћење и оцена рада судова који се базирају на квантитативним и квалитативним показатељима. Радни резултати у Финској оцењују се на основу показатеља којим се мери продуктивност, економичност и овлашћење судова. Од 1995. године судство користи систем управљања на основу резултата. Продуктивност се мери бројем судских одлука по судији или бројем пресуда у односу на број судског особља. Економичност представља количник утрошених одобрених средстава и броја донетих судских одлука. Један начин мерења ефикасности суда је и дужина судских поступака. Званичници из Одељења за судску управу Министарства правде обављају разговоре о годишњим резултатима са сваким судом, од којих сваки активно ради на побољшању свог рада и кроз преговарања одлучују о броју стално запослених и евентуалном повећању броја судија или другог судског особља за одређени временски период, утврђују циљне рокове за решавање предмета, расправљају питања и проблеме који се односе на побољшање ефикасности суда и договарају о средствима потребним за пословање суда. Приликом одобравања државног буџета, Парламент утврђује конкретне циљне резултате за сваки државни орган, укључујући и судове (на пример, циљне временске рокове за рокове решавања различитих врста предмета и за различите судове, као и кључне области које треба унапредити). У годишњем извештају Министарства правде назначаваче се да ли су ови циљеви испуњени или не. Квалитет судских поступака и одлука оцењује се на основу придржавања правила поступка, примене Европске конвенције о људским правима, правилне примене

материјалног права и организације и квалитета услуга клијентима, укључујући активно информисање и надзирање прилива предмета и обима посла.

У **Италији** се не примењује никакав општи систем квалитативног оцењивања рада судија. Тренутно се на основу рада заједничке комисије коју је успоставило Министарство правде и Високо веће за правосуђе ради на изради предлога који се односи на опште оцењивање “ефикасности”, пошто је досадашње надзирање резултата рада судија веома ограничено због негодговарајућих расположивих статистичких података, који се прикупљају ручно и заснивају на писаним материјалима (број примљених предмета, броја нерешених и решених предмета за сваки, обично за период од шест месеци). Високо веће за правосуђе које има консултативну улогу и нема директну надлежност у овом подручју, предложило је 2002. године да се успостави јединствен систем надзирања прилива судских предмета, са циљем да се утврди “стварно време” главних варијабила које имају утицај, директан или индиректан, на поступање у судским предметима и на опште резултате рада судства, како би се могле доносити одлуке о системским организационим мерама.

У **Немачкој** су федералне јединице овлашћене да прецизирају критеријуме и мерила за избор судија и за вредновање њиховог рада. У томе су посебно одмакле Доња Саксонија и Северна Рајна и Вестфалија. У Доњој Саксонији, уз стручност, достојност и оспособљеност, оцењује се и спремности за рад и издржљивост (оптеретивост послом), идентификација са циљем правосуђа, способност за преговарање и споразумевање, способност сналажења у конфликтним ситуацијама и способност доношења одлука, способности сарадње и социјалног разумевања, смисао за правичност, одговорно вршење власти. Посебно је индикативан начин оцене рада судија предложен 2003. године у немачкој федералној држави Северна Рајна и Вестфалија по коме се рад судије оцењује описно, према више критеријума: стручној оспособљености (која обухвата стручну квалификацију, схватање службе, способност аргументовања и убеђивања, умешност у расправљању и саслушавању и умешност у преношењу знања и обучавању), личним способностима (које подразумевају опште карактеристике личности, свест о дужности и одговорности, ангажованост и оптеретивост, самостални менаџмент и организациону способност, снагу одлучивања и спремност за доношење одлука, спремност за иновације и флексибилност), социјалној оспособљености (која подразумева тимску способност, способност комуникације, способност за решавање конфликта и за посредовање, предусретљивост) и руководним способностима (које подразумевају давање повратних информације о резултатима рада, уважавање способности других; успостављање позитивне радне климе; давање јасних упутства; кооперативност, отвореност за питања сарадника)³

³**Стварна (процесна) и стручна компетенција**

Стручна квалификација (располагање широким правним знањима као и способношћу за њихову практичну примену; владање правном методиком, способност самосталног упознавања нове правне области, брзог сагледавања односа ствари и разликовања битног од небитног; структурирани и темељни рад уз коришћење судске праксе и литературе, способност аналитичког размишљања и расуђивања и схватања права; разумевање ширих контекста од стручног - социјалног, економског, техничког, политичког; добро опште образовање и

дневнополитички обавештеност; употреба ИТ-знања; стручно и шире стално образовање; искуство у радном и у социјалном животу; **схватање службе** (активно залагање за устав и његове основне вредности; непристрасност и сагледавање могућности или привада пристрасности; одбијање утицаја и могућности утицаја; сагледавање последица приватних активности на службу; преузимање одговорности за сопствено поступање према споља и према унутра; поседовање личне грађанске храбрости; одржавање дистанце и суздржаност; озбиљно схватање странака и њихових намера; свест о унутрашњој и спољњој независности; спремност за промену каријере); **способност аргументовања и убеђивања** (јасно и разумљиво формулисање сложених односа и учовање њихове суштине; разумно и методички коректно аргументовање; темељно образлагање, индивидуално и конкретно; избегавање научног претрпавања; отвореност за примедбе и аргументовано одговарање на њих); **умешност у расправљању и саслушавању** (пажљиво припремање; сигурно и свеже познавање предмета; структурирање тока поступка унапред; добра способност реакције; разумевање и подржавање, сензибилност и стрпљивост, стварање конструктивне и поверљиве атмосфере; сигурно и учтиво понашање на рочиштима, објективност; поштовање интереса учесника; способност уживљавања у животне ситуације; заштита учеснике од неоправданих напада; рано препознавање могућности споразумног решења); **образовна компетенција** (увођење приправника у свакодневни посао; саветовање у погледу њиховог професионалног напредовања, исправљање нацрта одлука с пажњом; конструктивно критиковање; пружање помоћи и подршка добрих особина, спремност да ради са више приправника)

Личне способности: опште карактеристике личности (свестрано интересовање и изван оквира професије; признавање резултата других; природни ауторитет; сигуран, пристојан и опуштен наступ, суочавање са тешким захтевима; разумност и смиреност; управљање својим понашањем и у критичним ситуацијама; способност самосагледавања и познање сопствених снага и слабости и самоусавршавања); **свест о дужности и одговорности** (свест о друштвеној одговорности и функцији узора; преузимање одговорност и за унутрашњу организацију и за позитивну слику правосуђа у јавности; способност процене последице одлука; пажљиво и стручно обављање задатака; одговорно поступање са великим обимом посла; доступност за чланове суда и учеснике у поступку и по потреби узвраћање позива одмах; ефикасно коришћење личних и стварних ресурса; отвореност за проблеме осталих припадника правосуђа; способност разјашњавања уз добро постављање основа, темељно информисање; признавање учење из грешке); **ангажованост и оптеретивост** (психичка и физичка оптеретивост и познавање сопствене границе; спремност за преузимање додатних задатака; брз и концентрисан рад и смиреност и поред притиска; задржавање квалитета и код већег обима посла; иницијативност; спремност да помогне); **самостални менаџмент и организациона способност** (планирање свог рада и времена са постављањем приоритета; постепен, самосталан и оријентисан ка циљу рад у складу са сопственим границама оптерећења; преношење рада у складу са задужењима; узимање у обзир постојећих ресурса, радних токова и обавеза учесника); **снага одлучивања и спремност за доношење одлука** (пружање примерено брзе правне заштите; довођење до правовремене одлуке; брзо и одговорно одлучивање; не узмицање пред неминовним сукобима); **спремност за иновације и флексибилност** (отвореност за нове технике и методе рада као и за модернизацију правосуђа; спремност за напуштање уходаних путева; прихватање нових искустава и развијање нових идеја и решења; флексибилно реаговање на промене ситуације; отвореност за изазове и брзо укључивање у рад у новим областима; спремност за учествовање у различитим структурама суда и органа власти)

Социјалне способности: тимска способност (размена информација, искустава, знања и решења; поспешивање осећаја заједништва и међусобне одговорности; уважавање интереса других; способност заједничког решавања; спремност за разговор и контакте и избегавање изолације); **способност комуникације** (иде другима у сусрет; активно слуша и пушта да саговорник заврши; јасно и разумљиво изражавање; објективно аргументовање и очекивање објективности; сликовито објашњавање; постављање прецизних питања; представљање планираног начина поступања; транспарентно одлучивање; указивање на проблеме и тражење решења; поспешивање размене искустава); **способност решавања конфликта и посредовања** (уважавање туђих аргумената и спремност за компромисе; фер и колегијално понашање и очекивање истог и од других; расправљање и конструктивно критиковање; суочавање са конфликтима; залагање за своја права и прихватање својих обавеза; суочавање са нужним

У **Португалији** критеријуми за вредновање рада судија подразумевају: личне особине, људске квалитете за вршење функције (достојанство, независност, морал, прихватање и разумевање средине у којој обавља функцију, одржавање добих колегијалних односа, смисао за правду) интелектуалне и професионалне способности (висок интелектуални ниво, способност разумевања конкретне правне ситуације, квалитет обављеног посла) као и организационе способности и способност прилагођавања функцији.

У **Шпанији** развијена мерила за оцену индивидуалног рада судија служе за анализу функционисања правосуђа и судова. Приликом праћења рада судија не прикупљају се само подаци о броју израђених пресуда већ и о броју пресуда по врстама материја. Резултати мерења ипак могу утицати на каријеру судија тако што могу бити коришћени у случају вођења дисциплинског поступка. Норма за рад судија креира се мерењем времена које се утроши за сваку процесну радњу коју треба обавити у једном предмету. Сабирањем времена свих радњи које треба обавити у конкретном предмету долази се до очекиваног времена за решавање одређеног предмета. Овај податак упоређује се и комбинује са временом решавања предмета у најбољим судовима чиме се долази до временске норме мало ниже (мање захтевне) него у најбољим судовима. Критеријум утрошка времена приликом вредновања рада судија комбинује са са подацима из изјашњења судије о посебним условима под којима је радио у посматраном периоду (у предметима веће сложености или са већим бројем странака, због већег броја доказа које је требало извести у појединим предметима, због поступања у предметима у којима је била присутна већа пажња јавности и слично).

У **Француској** се рад судије вреднује описно, на основу: описа активности судије, уопштене оцене рада, активности које одговарају његовом професионалном сензибилитету, неопходности обуке и усавршавања. На оцену утичу: опште професионалне способности (способност и моћ одлучивања, способност да саслуша и комуницира, способност да се прилагоди новим ситуацијама), судске способности (способност коришћења својих правних знања, способност вођења поступка и састанака - вансудских активности, као и способност сагледавања и вођења предмета), организационе способности (способност да покрене и подстакне неку активност, да дефинише циљ, одреди неопходне људске ресурсе и средства) и професионално ангажовање (залагање на раду и ефикасност, усавршавање, професионални однос у односу на друге институције).

У **Словенији** Судско веће управља системом оцењивања квалитета активности судства, за сваког судију и сваки суд, уз одсуство система којим би се мерила дужина трајања поступка. Кључни показатељи су: број и структура решених број предмета у којима је уложена жалба, број пресуда потврђених, укинутих или преиначених по жалби, као и подаци о одсуствовању с посла које утиче на ефикасност рада судије. Квантитативне статистичке податке прикупљају Судско веће и Министарство правде и сваки од њих посебно их

одлукама; утврђивање разлога сукоба; заузимање јасног става; суздржаност и свест о улози посредника) **оријентисаност ка услужности** (уважавање, и приликом одређивања термина, интереса учесника и сведока; љубазност и учтивост; придржавање договора; добро процењивање времена)

анализира. Статистички подаци су значајни за професионално оцењивање рада судија, што такође има директан утицај на њихову каријеру (повећање плате, унапређење на вишу судијску дужност). Међутим, оцењивање резултата рада на основу статистичких података (квантитет рада) само је један од критеријума, иако значајан, за вредновање рада судија. Осим њега, за вредновање рада судија користе се разрађени и бројни критеријуми: стручно знање (стручна делатност судије, специјалистичке и постдипломске студије и постигнут углед у правној струци); радна способност (постигнут однос између реализованог и очекиваног обима рада судије); способност разрешавања правних питања (постигнут степен исправности и законитости одлучивања судије, утврђен пре свега у поступцима по правним лековима); чување угледа судије и суда (на основу начина вођења поступака, комуницирања са странкама и другим органима, одржавања независности, непристрасности, поузданости и достојанства, као и понашања у служби и изван ње); способност усменог и писаног изражавања (како проистиче из списка разматраних предмета, израђених одлука и стручног рада судије); обављен додатни рад у извршавању судске функције, у отклањању и спречавању заостатака, у оквиру менторства, учешће у законодавним поступцима, у образовању и стручном усавршавању; однос према сарадницима у оквиру обављања рада судије; способност обављања задатака руководећег места, ако је судија именован на такво место. Оцена судијске службе мора да садржи оцену за сваки од наведених критеријума. Као разрада неких од наведених критеријума, утврђена су и мерила – број предмета који се очекује да судија реши годишње, при чему се прави разлика у врсти и сложености предмета⁴. Шта више, мерила нису иста за судије које обављају исти посао у судовима истог нивоа, у зависности од тога о којим судовима се ради и каква је њихова оптерећеност⁵. Осим тога, за одређене предмете који се по сложености

⁴ Тако, примера ради, у Вишим судовима у Словенији се очекује да судија годишње реши: у - кривичној материји: 80 предмета по жалби против пресуде, 160 предмета по жалби против решења (о судској опомени, о изрицању заштитне мере, истрази, у поступку по приговору, по Закону о исправљању неправди и којим је мериторно одлучено у кривичном поступку против малолетника), 240 предмета по жалби против решења у Кр предметима ако о њој одлучује веће, у

- парничној материји: 90 предмета по жалби против пресуде, 180 предмета по жалби против мериторног решења: у ванпарничним поступцима за уређење личних и породичних стања, за деобу ствари и заједничке имовине, у поступку за уређење међе, у поступку за утврђивање права службености, у оставинском поступку, у поступку за повраћај конфисковане имовине, у поступку денационализације, земљишнокрњижном поступку, у поступку за доношење привремене мере или у поступку сметања поседа, као и у случају одбацивања тужбе када се тиме окончава поступак, 270 предмета по жалби против решења, односно у

- материји привредних спорова: 90 предмета по жалби против пресуде, 180 предмета по жалби против: решења о отварању стечајног поступка или поступка ликвидације, о главној деоби стечајне или ликвидационе масе, о закључењу спроведеног стечајног поступка и поступка ликвидације, о отварању поступка принудног поравнања, о предлогу за обустављање поступка принудног поравнања или о одобрењу принудног поравнања, о привременој мери или у ванпарничним поступцима по измени Закона о привредним друштвима и Закона о преузимањима или о одбачају тужбе ако се тиме окончава поступак, 270 предмета по жалби против решења.

Ако је у решавању предмета учествовао стручни сарадник који је на седници већа поднео извештај и припремио нацрт одлуке, тако решен предмет множи се фактором 0,6, код ожалбене пресуде, односно фактором 0,4 код ожалбеног решења.

⁵ Мањи очекивани обим рада важи за:

- за руководиоце одељења у Врховном суду Републике Словеније, председнике Вишег радног и социјалног суда у Љубљани, Вишег суда у Љубљани, Вишег суда у Марибору и Управног суда Републике Словеније – 20 % очекиваног обима рада;

решавања због свог обима (нпр. кривични предмет са више окривљених) или се због своје изузетне правне сложености (нпр. патентни предмети) очигледно издвајају, персонално веће које је надлежно за израду оцене судијске службе, може одредити другачији начин вредновања за судију који такав предмет разматра, на предлог председника суда у коме судија ради.

И у **Босни и Херцеговини** разрађени су и критеријуми и мерила за вредновање рада судија. Тако се при вредновању рада судија обавезно води рачуна о укупном судијском годишњем радном времену (у које спада: одсуство по основу годишњег одмора; одсуство по боловању; плаћено или неплаћено одсуство; време проведено у судским већима у којима судија није известилац; време проведено у судским већима у којим судија није обављао дужност председника већа; време проведено на колегијумима и састанцима одељења суда; време проведено на едукацији; време проведено на седницама и у радним групама ВСТС БиХ, одсуство по државним и верским празницима; време проведено за обилазак притвореника), радним резултатима у погледу остваривања минималне оријентационе норме (број свих завршених предмета по свим рефератима на којим је судија радио у протеклој години; остварена укупна норма) и у погледу квалитета рада (потврђене, преиначене и укинуге одлуке – све у укупном броју и проенима), ажурности (рад по старим предметима утврђеним према датуму подношења иницијалног акта, на законом одређеним хитним предметима, ажурност у достави тужби и оптужница у законским роковима, достава поднесака странкама, ажурност у заказивању рочишта у законским роковима, ажурност у изради и достави одлука у законским роковима)⁶. Осим о овоме води се рачуна и о стручности (која се оцењује кроз познавање и праћење прописа; припрему предмета; способност њихове анализе; квалитет израде одлука; инкорпорираност, навођење и правилну примену материјалног права у одлукама; вештину вођења расправа, претреса и седница већа; придржавање и правилну примену позитивне судске праксе и упута виших судских инстанци; коришћење правне литературе, стање и уредност записника и списка, пролазност одлука по редовним и ванредним правним лековима, пролазност одлука по апелацијама, пред Уставним судовима, давање иницијатива на седницама колегија и одељења у смислу расправе о примени закона и отклањања различите примене прописа, активан допринос раду седница судских одељења, стручност и доследност у примени нових законских института, учешће у обавезној и другим облицима едукације), односу према раду (савесности, марљивости, одговорности, мотивисаности, уредности, доследности; поштовању и искоришћености радног времена; ажурности списка; односу према странкама, ургенцијама, омбудсменима, активности мониторинга, колегама, председнику суда и председницима судских одељења, односу према постојећим радним нормативима, односу према судској

- за председника Окружног суда у Љубљани, председника Радног и социјалног суда у Љубљани и председника Општинског суда у Љубљани – 25 % очекиваног обима рада;

- за председника Вишег суда у Цељу и Вишег суда у Копру – 40 % очекиваног обима рада;

- за председнике окружних судова и председнике општинских судова у Марибору и Цељу – 50 % очекиваног обима рада.

⁶ При чему је наглашено да ажурност не треба уско тумачити само као поступање унутар законских рокова, него и као рад по приоритетним предметима, рад по старим предметима, основаним ургенцијама странака, омбудсмана и сл.

имовини и средствима за рад, понашању на рочиштима, личном изгледу и броју и утемељености представки и притужби на рад судије) и коришћењу информационе технологије у раду (самостални рад на рачунару у кореспонденцији са странкама, другим судовима и судском управом и колегама, самостални рад при припреми предмета, чување докумената, употреба документације и података са судског сервера и и са ЦД судске праксе, израда извештаја, израда одлука, употреба интернета, електронско вођење предмета). При томе се општа оцена о свим овим детаљно предвиђеним критеријумима даје доделом бројчаних и описних оцена, односно бодова, те давањем опште оцене изражене бројчано и описно. Детаљно су разрађена и мерила која служе за оцењивање по наведеним критеријумима⁷. У БиХ тренутно се окончава пилот-фаза пројекта којим се за квантитативно мерење резултата рада судија, као један аспект вредновања рада судија, користи комбиновани систем временских рокова и пондера, о чему ће бити речи у даљем тексту.

С обзиром на изузетну сложеност судијског рада, флуидност и осетљивост процене његове квалитативне компоненте, на релативност критеријума за његово вредновање и на проблеме у њиховој објективизацији, у упоредној пракси тежи се успостављању јединственог, свеобухватног, фер и што поузданијег система мерења резултата рада судија (оцене квантитета њиховог рада).

Тренутно се уочава неколико система мерења резултата рада судија (система оцена квантитета):

- систем оријентационих мерила/норми, које не представљају поуздан показатељ рада јер је у приказивању решених предмета важан само њихов број, при чему се не прави разлика у сложености и старости решених предмета, који ће бити детаљно разматран у даљем тексту, пошто се он тренутно примењује у Србији
- систем процената решавања предмета/временски рокови, којим се утврђује време потребно за поступање и окончање одређеног дела или процента укупног броја предмета током одређеног временског периода (слабост овог

⁷ Тако се **радни резултати у погледу остваривања минималне оријентационе норме** оцењују се на следећи начин: мање од 40% остварене судијске норме – 0 индексних поена; од 41% до 50% – 1; од 51% до 60% – 2; од 61% до 70% – 3; од 71% до 80% – 4; од 81% до 90% – 5, од 91% до 100% - 6, од 101% до 110% - 7, од 111% до 120% - 8, од 121 до 130% - 9, преко 130% остварене судијске норме - 10 индексних поена. **Радни резултати у погледу квалитета рада** оцењују се кроз број потврђених одлука на следећи начин: до 20% потврђених одлука – 0 индексних поена; од 21% до 30% потврђених одлука – 1 индексни поен, од 31% до 40% - 2; од 41% до 50% - 3; од 51% до 60% - 4, од 61% до 70% - 5, од 71% до 80% - 6, од 81% до 90% - 7 и преко 90% потврђених одлука - 8 индексних поена. **Радни резултати у погледу ажурности, стручности и односа према раду** оцењују се доделом оцене од 1 до 3, с тим што оцена може бити и 1,5 или 2,5. **Коришћење информационих технологија** у раду оцењује се на следећи начин: за почетно или делимично знање и употребу ИКТ - оцена 1, за добро знање и употребу ИКТ – оцена 2. **Конечно, општа оцена** за судије основних односно општинских судова и за судије окружних односно кантоналних судова, на пример, даје се **на основу збира оцена по свим елементима** и исказује на следећи начин: збир 6 или мање – оцена 1; збир од 7 до 9 – оцена 1,5; збир од 10 до 12 – оцена 2; збир од 13 до 15 – оцена 2,5; збир од 16 до 18 – оцена 3, збир од 19 до 21 - оцена 3,5, збир од 22 до 24 – оцена 4, збир од 25 до 27 – оцена 4,5 и преко 27 индексних поена – оцена 5.

система, иначе погоднијег за оцену рада судова, је што подразумева да све судије раде једнаким интензитетом што је мало вероватно и што може представљати покриће за неефикасно поступање у предметима)

- систем пондерисаних предмета, који су солидно мерило за оцењивање резултата рада појединачних судија и судова и главни квантитативни фактор при одређивању потребног броја судија у сваком суду (примена различитих пондера за различите врсте предмета требало би да се заснива на резултатима пажљиве анализе групе искусних и непристрасних судија о просечној дужини времена потребног за поступање у одређеној врсти предмета – пондеру, који се додељује свакој врсти предмета на основу просечног потребног времена рада, времену које судија има на располагању у току дана или месеца или године за рад на предметима, а затим на броју предмета сваке врсте коју би судија требало да реши током расположивог радног времена у једном месецу односно у једној години) и
- систем временских рокова којима се утврђују временски рокови за решавање различитих врста предмета и који се показује, посебно у комбинацији са системом пондера, као најпоузданији систем мерења (квантитативног) рада судија.

2. 2. ПОЈАМ И ИНСТРУМЕНТИ ЗА ВРЕДНОВАЊА РАДА СУДИЈА

Вредновање рада судија је процена њихове стручности (мерење квантитета и оцена квалитета рада) и савесности у обављању судијске функције. Из претходних примера очигледно је да се вредновање рада судија врши на основу критеријума и мерила који могу бити различито дефинисани у различитим правним системима, али који укупно одражавају све аспекте обављања сложене судијске функције.

Критеријуми вредновања рада судија су скупови захтева конкретног друштва за особинама које судија мора да има у свом раду.

Мерила вредновања рада судија су начини степеновања, процењивања мере у којој судија задовољава друштвене захтеве, особине садржане у критеријумима.

Критеријуми су по својој суштини правни стандарди. Као и сви други стандарди и они зависе од одређених друштвених односа у конкретном времену и у конкретном друштву, што значи да су критеријуми, по својој природи, релативни. Када се говори о објективизацији критеријума онда се мисли на проналажење погодне аргументације којом се критеријум утемељује сходно захтевима једног друштва за квалитетним судством, уз тежњу за максималном мерљивошћу те аргументације и уз свест да су неки критеријуми или неки од

њихових елемената тешко подобни за такав поступак⁸. То даље захтева и објективизацију самих мерила како би се омогућила јавна контрола правилности и доследности примене критеријума од стране тела која одлучују о избору и разрешењу судија, вредновању њиховог рада и изрицању дисциплинских мера и утицало на став јавности о функционисању правосуђа⁹. Ако правни стандарди као што су стручност, савесност нису јасно дефинисани а мерила којима се они објективизирају нису јасно формулисана, разрађена, исказана и доследно примењена, широко се отварају врата правној несигурности и лошем функционисању правосуђа и државе уопште.

Мерила зависе од врсте посла коју судије обављају (у истражној, кривичној, парничној, ванпарничној, првостепеној, другостепеној материји и тд.) и зато не морају бити, нити могу бити, јединствена за све врсте и аспекте судијског посла.

Вредновање рада судија зависи и од тела које га оцењује и од критеријума и мерила које оно при томе примењује, степена непристрасности и способности за доношење поуздане и објективне оцене, од могућности увида у рад свих судија и њиховог поређења, тако да је неопходно да се одреде и знају извори података за примену критеријума и мерила. Тела која оцењују рад судија могу бити састављена и од људи који немају знања о судовању, нити знања и вештине за разговор са кандидатима и процену њихове личности. Са друге стране, подаци могу бити статистички или описни (мишљење седнице судија или председника суда или одељења), непотпуни (ако се не узму у обзир и послови које је судија обављао а који се не изражавају мерилима или или ако се не узме у обзир његово ефективно радно време у посматраном периоду, или ако се не посматрају у склопу осталих резултата судија у истом суду или у истој врсти суда) и слично¹⁰.

Због својих специфичности, критеријуми вредновања рада судија могу да се сврстају у две целине – стручност и савесност¹¹.

⁸ Критеријум савесности, или способност изражавања, или способност и спремност за доношење одлуке, као мерила којима се процењује оспособљеност судија, на пример.

⁹ И у Основним принципима независности судства УН из 1985. године и у Препоруци број Р (94) Комитета министара Савета Европе земљама чланицама о независности, ефикасности и улози судија из 1994. године и у Европској повељи о положају судија из 1998. године инсистира се да се све одлуке које се тичу професионалне каријере судија – избора, напредовања, дисциплинског кажњавања, разрешења, заснивају на објективним критеријумима, у циљу обезбеђивања да избор и каријере судија буду засноване на способностима, имајући у виду квалификације, интегритет, знање и ефикасност.

¹⁰ У акту Министарства правде РС - Анализа стања судске управе из септембра 2004. године под називом Надгледање опште судијске продуктивности такође се предлаже да се идентификују постојећи статистички извори и пропусти у постојећем прикупљању и обради података, да се пропише јефтин и остварив механизам надгледања судијске продуктивности који би могао да функционише у кратком и средњем року као и дугорочније решење које би могло да се примењује у општинским, окружним и трговинским судовима током следеће две године.

¹¹ Већ је наглашено да, иако између критеријуми и мерила за избор судија и за вредновање њиховог рада постоји доста додирних тачака, али да они нису исти.

Тако је, поред критеријума који се користе при вредновању рада судија - стручности (скупа теоријских знања и оспособљености, односно способности за практичну примену теоријских знања) и савесности (као односа судије према његовим судијским дужностима), за избор судије потребан још један шири критеријум – достојност, као скуп моралних особина које друштво очекује да има особа која обавља судијски посао (поштење, савесност, вредноћа,

Стручност је скуп теоријских и практичних знања.

Теоријско знање је познавање правне науке и позитивних прописа као и свеобухватно схватање правно-друштвене реалности, циљева којима друштво тежи, друштвених промена, проблема који постоје у друштву, могућих начина њиховог решавања и последица које одређени начини решавања тих проблема узрокују¹².

Мерила теоријског знања су: успех на студијама и дужина студирања, успех на правосудном испиту и по завршеној обуци, академска звања, објављени стручни радови и чланци, учешће у програмима стручног усавршавања, рад у стручним групама на изради закона и других аката.

Практично знање - оспособљеност је скуп особина које омогућавају оптималну, разумно брзу примену теоријског знања на конкретан правни проблем приликом решавања предмета. Судија треба да буде оспособљен за:

- аналитичко мишљење, које омогућава поуздано и у примереном року схватање, анализу и разврставање сложених проблема и њихове повезаности
- расуђивање и доношење одлуке, што подразумева способност и спремност да доноси закључке и да се правовремено одлучује за сопствену одговорност да донесе одлуку, одмеравајући чињенично стање, уз коришћење стручног знања и са разумевањем социјалних, економских и техничких повезаности
- усмено и писано изражавање
- убеђивање, односно да је способан и спреман да образложено заступа своја гледишта

правичност, достојанственост, истрајаност, храброст, свест о друштвеној одговорности и функцији узора) и понашања којим се те особине испољавају (чување угледа судије и суда у служби и изван ње - у породици и друштву, узорност, одржавање независности - унутрашње и спољне, непристрасности, поузданости и достојанства у служби и изван ње, поседовање личне грађанске храбрости, преузимање одговорности и за унутрашњу организацију и за позитивну слику правосуђа у јавности, озбиљно схватање учесника и њихових намера, обављање задатака пажљиво и савесно, одговорно поступање са великим обимом посла), а мерило овог критеријума је, између осталих, углед који особа ужива у друштву.

Иако се, дакле, достојност не узима као критеријум за вредновање рада судија, подразумева се да судија, већ самим избором, испуњава и критеријум достојности. Наравно, уколико би временом дошло до сумње у ово, дисциплински поступак би омогућио проверу основаности сумње и евентуално удаљење из судства судије који није достојан за обављање судијске дужности.

¹² У зависности од начина решавања неког проблема, законом или судском одлуком која тумачи закон, појединачне и шире последице биће различите. Рецимо, последњим изменама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“ број 125/2004) које су ступиле на снагу 23.2.2005. године, проблем дугог трајања парничних поступак покушан је да се отклони стриктнијом применом начела диспозиције странака и онемогућавањем поновљеног укидања првостепених пресуда. Ова решења отварају могућност настанка других проблема – проблем неједнаких услова за остварење права за правно неуке или странке које су слабог имовинског стања, с обзиром да неуке и сиромашне странке неће моћи да остваре квалитетно правно заступање, проблем обезбеђења средстава за бесплатну и доступну правну заштиту, **проблем лиценцирања адвоката**, могућност решавања спорних односа формално а не суштински, што може даље довести до незадовољства јавности и продубљивања неповерења у функционисање правосуђа, и слично.

- расправљање, саслушавање и преговарање, односно да је способан и спреман да добро припрема суђења и састанке, да их води стрпљиво, увиђавно, коректно, уравнотежено и усмерено ка циљу и/или да у томе помаже
- организовање и планирање рада, односно да је способан и спреман да поступа плански, економично и сконцентрисано и усклађује своје обавезе
- оптеретивост, издрживост у раду, односно да је способан и спреман да и у случају већег личног или спољњег оптерећења ради ангажовано и постигне резултате у погледу квалитета и обима посла који су у складу са захтевима
- тимски рад и комуникацију, односно да је способан и спреман да сарађује са другима и да отворено уважава и прихвата њихове доприносе
- управљање својим понашањем и у критичним ситуацијама
- познавање сопствених снага и рад на сопственом усавршавању

Мерила практичног знања – оспособљености су различита у зависности од тога коју врсту послова судија обавља. Она се првенствено заснивају на објективним - статистичким показатељима као што су број, врста, сложеност предмета у раду, број решених - мериторно и на други начин, број предмета правоснажно окончаних без жалбе, број ожалбених, потврђених, укинutih, преиначених предмета по правном леку, број отворених расправа пред вишим судом, коефицијент ажурности, ефективно радно време и тд. Међутим, значајна мерила су и мишљење одељења суда у коме кандидат ради и одељења вишег суда који одлучује по правним лековима против одлука судије-кандидата.

И када се рад судија изражава наведеним статистичким подацима¹³, мишљења других судија би требало да буду корективно мерило које ће указати на околности које су утицале на изражене статистичке податке, а које нису видљиве из њих (на пример, сложеност предмета по којима је кандидат поступао, врста и обим других послова које је кандидат обављао у суду или ван њега у вези са послом, а који се не изражавају статистичким подацима, промена прописа или правних схватања који су утицали на исказане статистичке податке и слично).

Посебно мерило практичног знања – оспособљености је радно искуство, које подразумева радни стаж и врсту посла коју је судија претходно обављао. Ово мерило треба узети као допунско, посебно у ситуацијама у којима није могуће направити разлику међу судијама на основу осталих елемената или међу кандидатима са приближним показатељима стручности.

¹³ Статистички подаци, ма како разрађени и поуздани били, могу само делимично да одраде рад судија. Рад судија, осим у наведеним бројкама, састоји и у чињенично-правној припреми за суђење, проучавању праксе и прописа и њиховом тумачењу, учешћу у обуци и на семинарима и округлим столовима о важним питањима везаним за обављање судијске функције, у раду са приправницима и саветницима, учешћу у раду кривичних већа, као и у великој количини административно-техничког рада, између осталог.

Мишљење број 1 (2001. година) Консултативног савета европских судија наглашава да статистички подаци имају важну друштвену улогу у разумевању и унапређењу рада и ефикасности судова али подвлачи да они нису објективни стандарди за оцењивање било у ком погледу и позива на велики опрез при употреби статистичких података као помоћног средства у вредновању рада судија.

Савесност је понашање судије које одражава његов однос према радним обавезама у складу са очекивањима конкретног друштва.

Мерила за процену савесности су редослед узимања предмета у рад по редоследу пријема и хитности, поштовање прописаних рокова за предузимање процесних радњи, благовремено заказивање рочишта и израда одлука, дужина трајања поступка, однос према учесницима поступка, односно начин испуњавање и других обавеза које произлазе из обављања судијске функције¹⁴.

2.3. СВРХА ВРЕДНОВАЊА РАДА СУДИЈА

Вредновање рада судија је важан инструмент којим се:

- Управља судством као системом, ради:
 - стварања квалитетног судијског кадра (кроз избор - напредовање судија на основу резултата њиховог рада)
 - побољшања укупног капацитета судијског кадра, као и способности сваког појединачног судије уз одговарајући програм обуке, ужу специјализацију и разноврсну мотивацију (повећањем плата, дужим одморима, награђивањем, признањима и слично)
 - оптималног коришћења способности сваког судије унутар суда (кроз годишњи распоред послова и расподелу предмета).
 - одређивања потребног броја судија

¹⁴ Мишљење број 1 (2001. година) Консултативног савета европских судија наводи да системи инспекције судова, у земљама у којима они постоје, не треба да улазе у меритум или исправност донетих одлука и не треба да доводе до тога да судије, због ефикасности, предност дају продуктивности у односу на исправно обављање своје улоге, а то подразумева да се дође до пажљиво размотрене одлуке у интересу оних који траже правду.

Европска комисија за ефикасност правосуђа у Оквирном програму од 13. септембра 2005. године – Нови циљ за правосудне системе: Решавање сваког предмета у оптималном и предвидивом року, разматра нови циљ у правосудним системима: решавање сваког предмета у оптималном и предвидивом року, наглашавајући да је "разумни рок" (предвиђен у члану 6.1. Европске конвенције о људским правима) "доња граница", којом се повлачи граница између кршења и некршења Конвенције па га не треба сматрати одговарајућим резултатом када буде постигнут.

Међутим и поред озбиљног разматрања оптималности рока за окончавање предмета, Оквирни програм посебно истиче да је од кључног значаја не попустити "диктату хитности" и на брзину усвојити мере које могу имати дејство супротно од жељеног. Перспектива да припадници једне професије раде под временским притиском, не узимајући у обзир специфичну природу или околности случаја, само би могла довести до дугорочног губитка мотивације међу судијама у исто време узрокујући озбиљну сумњу у корисност и квалитет њихових одлука. Професионални квалитет такође зависи од поверења и независности које се даје појединцима у вршењу њихових дужности. Стога сваки предлог који се односи на дужину трајања судског поступка мора бити сачињен уз активно учешће заинтересованих лица и направљен тако да се не доживи као покушај претварања судова у "машине за доношење пресуда". Са друге стране, специфична природа правосуђа не може бити аргумент за допуштање предугих поступака. Судије, тужиоци, судско особље и адвокати морају остати господари свог времена, у исто време проналазећи начин да се разликује "продуктивно време" од "страћеног времена".

- праћења ефикасности и равномерне оптерећености судија и судова
- Одређује статус судија и њихово професионално кретање
 - вертикално (избор, напредовање, разрешење)
 - хоризантално (распоређивањем судија на послове на којима могу највише да пруже сходно својим резултатима рада и способностима и ужој специјализацији, коју треба успоставити)
- Успоставља систем личне одговорности судија за обављање судијских дужности и истовремено штити независност судија у поступку испитивања њихове личне одговорности (разрешења и дисциплинске одговорности због недовољно успешног - нестручног и несавесног обављања судијске дужности), пошто сваки облик позивања судија на одговорност за њихов рад у вршењу судске власти носи у себи опасност да се задре у њихову независност.

Дакле, поред тога што, у дисциплинским и поступцима за разрешење судија због недовољно успешног обављања судијске дужности, мора бити у функцији личне одговорности судија за стручно и савесно вршење дужности, вредновање рада судија, и када се не поставља питање одговорности судија, мора бити и у функцији подизања квалитета и ефикасности целог правосудног система. Њиме треба, пре свега, да се обезбеди квалитетан судијски кадар (кроз избор, тј. напредовање судија на основу резултата њиховог рада), да се (кроз програме обуке) побољшају способности сваког судије посебно и свих судија заједно, да се омогући пуна искоришћеност способности сваког судије унутар суда (кроз годишњи распоред послова) и да се судије мотивишу за постизање што бољих резултата рада.

При томе, систем вредновања рада судија, посебно тамо где је повезан са напредовањем или регулисањем статуса судија не сме да утиче на њихову независност или вршење њихове основне функције да пресуђују. Захтеви за независношћу судства намећу потребу да у систему вредновања рада судија, дискрециона или одлучујућа овлашћења буду унутар правосуђа или неког заиста независног тела у коме правосуђе има значајно учешће.

3. ВРЕДНОВАЊЕ РАДА СУДИЈА У СРБИЈИ

3.1. ОПШТЕ НАПОМЕНЕ

Национална стратегија реформе правосуђа, коју је у априлу 2006. године усвојила Народна скупштина, означила је одсуство инструмената за прецизну процену судијске продуктивности и резултата рада у правосуђу као један од

недостатака постојећег правосудног система. Зато је као један од циљева реформе означено успостављање система који ће омогућити праћење продуктивности рада у читавом правосудном систему и резултата рада судија појединачно.

Како би овај циљ био остварен, поред коришћења упоредног искуства и међународних стандарда у овој области, неопходно је извршити и детаљну анализу постојећег система вредновања рада судија, да нови систем не би поновио грешке постојећег.

При томе је неопходно имати у виду да делотворност (квалитет и ефикасност) судског система није исто што и делотворност судија, као дела тог система.

Могуће је да судски систем буде ефикасан, иако рад судија није такав. На пример, судски систем је ефикасан и када су пресуде првостепених судова претежно укинуге и враћене на поновно одлучивање, ако се и поред тога судски поступак оконча правоснажном пресудом у релативно кратком року. У овом случају је судски систем ефикасан а рад првостепених судија није. Јасно је да се у овом случају судски систем може учинити још ефикаснијим кроз побољшање рада првостепених судија. И обрнуто, рад судија из године у годину може да буде све ефикаснији, а судски систем све неефикаснији. То је тренутно случај у Србији. Из годишњих извештаја Врховног суда Србије се види да судије у одређеним областима, из године у годину завршавају више предмета него претходне године, што би се могло оценити као побољшање њихове ефикасности (у погледу квантитета), при чему је судски систем све неефикаснији, јер судови у тим областима, укупно гледано, сваке године имају више предмета у раду него претходне, због великог прилива нових предмета, што даље доводи до дужег трајања судских поступака.

Због погрешног изједначавања делотворности (квалитета и ефикасности) судског (и у ширем смислу – правосудног) система и делотворности судија као једног дела тог система, нема озбиљних анализа узрока проблема у судству нити предузимања системских мера да се они отклоне. Због тога је уврежено и распострањено уверење да се квалитет рада судија може подићи само «кажњавањем» оних који не постижу задовољавајуће резултате у раду.

Вредновање рада судија у Србији се најчешће схвата као бројчано мерење резултата њиховог рада (број предмета у раду, број решених предмета, број нерешених предмета, број потврђених, број укинутих, број предмета у којима је одлука урађена ван одређеног рока и тд.). Сваки суд води месечну статистику и израђује извештаје о раду суда, одељења и појединих судија и доставља их тромесечно, шестомесечно и годишње Министарству правде, непосредно вишем суду и Врховном суду Србије, у складу са члановима 48 Закона о уређењу судова и 40 Судског пословника.

И само мерење резултата (квантитета) рада, као део процеса вредновања рада судија, засновано на статистичким подацима, је несистематично и недоследно, а статистички подаци нису праћени анализом, закључком и оценом рада судија, нити планом мера за отклањање уочених проблема и боље

функционисање судства или конкретног суда или судије. Није установљен систем којим би резултати рада судија били упоредиви и који би указивали на то какви су просечни резултати рада судија у одређеном суду или у Србији.

Мерење се врши у односу на неке судије, по потреби, због избора у виши суд¹⁵ или покретања поступка за разрешење. Из контекста укупних резултата и без глобалне или анализе на нивоу конкретног суда, издвајају се неки подаци, неки судови или судије. Ово представља озбиљан недостатак, јер онемогућава остваривање свих циљева који могу и треба да буду остварени вредновањем рада судија.

Изостанак континуираног вредновања рада свих судија онемогућава системску интервенцију која би била заснована на поузданим анализама и садржавала реална очекивања жељених ефеката.

Рецимо, у Словенији, ако судија у одређеној години не оствари очекивани обим рада, а на раду је био најмање шест месеци, утврђују се узроци због којих је обим његовог рада мањи. У узроке који се могу сматрати оправданим спадају пре свега: оптерећеност натпросечним бројем предмета, нарочито старијих; сувише мали број предмета који су поверени судији; истовремено решавање предмета из различитих области права; лошији материјални услови рада у суду (недостатак сала за одржавање расправе, помоћног особља итд.); промена делокруга и сл.; учешће судија у дуготрајном кривичном поступку. Узроке мање ефикасности, заједно са судијом и руководиоцем одељења, утврђује председник суда и о својим налазима обавештава Судско веће приликом редовног годишњег подношења података о ефикасности судија. У Француској је претходно спроведени разговор између судије и шефа одељења (у вези послова које је судија обављао у периоду који је предмет оцене) једна од првих фаза у оцењивању рада судије, при чему је оцена рада описна. Већ тај разговор омогућава да се изнесу евентуалне потешкоће, предложи начин за њихово превазилажење и за побољшање рада путем утврђивања начина отклањања потешкоћа (путем људских ресурса, материјалних и техничких средстава, неопходног усавршавања и обуке итд), као и предлагања будуће области рада судије и његових будућих задатака.

У Србији вредновања рада судија није од утицаја на врсте, начине и програме њихове обуке (стручног усавршавања), као ни на врсту посла коју ће обављати у суду, нити их мотивише да остваре боље резултате, а посебно да побољшавају своју стручност, осим када желе да напредују.

Ни Законом о судијама (којим је било прописано да врсте и начине обуке стручног усавршавања судија прописује Врховни суд Србије на Општој седници), ни недавно усвојеним Законом о обуци судија, јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца и судијских и тужилачких помоћника¹⁶ (којим је

¹⁵ У Србији још увек не постоји систем напредовања у каријери, тако да и они кандидати који се већ налазе на судијским функцијама, да би били изабрани у виши суд (напредовали), морају да прођу поново целокупни поступак кандидовања, предлагања и на крају избора од стране Народне скупштине, као и када се први пут бирају на судијску дужност.

¹⁶ Закон је објављен у „Службеном гласнику РС“ број 46/06 од 02.06.2006. године

прописано да програме сталне обуке судија утврђује Правосудни центар) није успостављена функционална веза између тела која оцењују рад судија и оних који утврђују програме обуке, нити је обезбеђено да оцена рада судија на било који начин утиче на њих. Овакав систем не гарантује да ће се програми обуке у пуној мери заснивати на стварним потребама за отклањање недостатака и за подизање способности судија у целини и сваког судије понаособ.

Недостатак континуираног вредновања судија онемогућава и стимулацију оних судија који обављају своју дужност успешно или нарочито успешно, а која би могла да се огледа у могућности бржег напредовања, преласка у виши платни разред, бољег плаћања, различитог награђивања или давања признања и похвала и слично.

3.2. ПРОПИСИ КОЈИМА СЕ ВРЕДНУЈЕ РАД СУДИЈА

Начин вредновања (оцењивања) рада судија прописан је у више правних аката.

3.2.1. ЗАКони

Вредновањем рада судија бави се више закона:

- Закон о Високом савету правосуђа („Службени гласник РС“ бр. 63/200, 42/2002, 39/03 и 44/04 - члан 1 у погледу надлежности за предлагање судија за избор
- Закон о судијама („Службени гласник РС“ бр. 63/200, 42/2002, 25/03, 27/03, 5/04 и 44/04) - чланови 9 и 44 – 46 у погледу услова за избор судија, 40а и 40б у погледу рада надзорног одбора и контроле конкретних предмета конкретне судије, 51 – 55 у погледу престанка судијске функције и услова за разрешење, 42 – 46 у погледу поступка избора судија, 57 – 61 у погледу поступка разрешења, 20 – 22 у погледу годишњег распореда судија и расподеле предмета, 23 и 26 у погледу заштите права судије
- Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“ бр. 63/2001, 42/2002, 27/2003, 29/2004, 101/2005 и 46/2006) - члан 7 у погледу права на притужбу, члан 31 у погледу годишњег распореда судија, чланови 48 до 52 у погледу вршења послова судске управе, посебно прављења годишњег распореда и његове измене и поступања по притужбама.

3.2.2. ПОДЗАКОНСКИ АКТИ

Постоје и више подзаконских аката који се баве оцењивањем рада судија.

А) Подзаконски акти Врховног суда

Врховни суд, који у смислу члана 101 ранијег Устава РС („Службени гласник РС“ бр. 1/90 од 28.9.1990. године) утврђује постојање разлога за престанак судијске функције, донео је:

- Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности која ће се привремено примењивати до дана почетка примене одредаба члана 21 до 28 Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“ бр.80/2005)
- Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности („Службени гласник РС“ бр. 36/2002 и 41/2002.).

Велико персонално веће, као тело Врховног суда одређено члановима 36 и 56 Закона о судијама за утврђивање постојања услова за разрешење судија је донело:

- Пословник о раду Великог персоналног већа („Службени гласник РС“ бр. 41/2003 и 80/2005).

Б) Подзаконски акти Високог савета правосуђа

Високи савет правосуђа, који предлаже Скупштини РС судије и председнике судова, донео је:

- Пословник о раду Високог савета правосуђа („Службени гласник РС“ бр. 13/2004 и 121/2004)
- Одлуку о мерилима и критеријумима за предлагање кандидата за избор судија и председника суда – Пречишћен текст, број 111-00-4/2007-01 од 13.3.2007. године, која обухвата Одлуке о мерилима и критеријумима за предлагање кандидата за избор судија и председника суда број 111-00-1024/05-1 од 8.4.2005. године и од 15.7.2005. године и Одлуку о измени одлуке о мерилима и критеријумима за предлагање кандидата за избор судија и председника суда број 111-00-1024/07-1 од 1. до 5. марта 2007. године
- Одлуку о поступку рада Високог савета правосуђа при предлагању кандидата за избор судија и председника судова број 021-02-2/2005-1 од 8.4.2005. године

- Оквирна мерила за одређивање потребног броја судија у судовима опште надлежности и посебним судовима („Службени гласник РС“ број 61 од 18.7. 2006. године)¹⁷

В) Подзаконски акти Министра правде

Министар правде је, поред:

- Правилника о оријентационим мерилима за одређивање потребног броја судија и запослених у општинским и окружним судовима („Службени гласник РС“ бр. 47/1998) и
- Правилника о оријентационим мерилима за одређивање потребног броја судија и других запослених запослених у привредним судовима („Службени гласник РС“ број 14/94) који су се примењивали до 1.1.2007. године и у сврху процене испуњености „норме“¹⁸,

уз сагласност са председником Врховног суда Србије, донео

- Судски пословник („Службени гласник РС“ бр. 65/2003 од 27.6.2003. године) којим се одређује евидентирање података, сачињавање извештаја о резултатима рада судија – чланови 39 – 41, рад у већу и код судије појединца и у већу другостепених судова, кроз који се процењује савесност рада судија, у члановима 160 – 186.

Ни један од наведених аката не даје дефиницију критеријума мерила за вредновање рада судија. Критеријуми и мерила којима се вреднује (мери) рад судија прописани поменутих актима су измешани, различити од акта до акта, неусаглашени, неразрађени и недоследни (рецимо, врста и сложеност предмета, савесност, трајање поступка, однос према учесницима поступка). Одређени аспекти судијског посла нису уопште узети у обзир. О свему овом биће даље речи.

¹⁷ У формалном смислу ова мерила служе, како им и име каже, за одређивање потребног броја судија. Фактички, иако се установљавају за сасвим посебну сврху – одређивање потребног броја судија и запослених, она имају још једну, веома значајну функцију – функцију тзв. „судијске норме“. Иначе, оквирни број решених предмета и раније је коришћен као „норма“ приликом евидентирања података за сваког судију о испуњености норме. Он је раније био прописан Правилником о оријентационим мерилима за одређивање потребног броја судија и запослених у општинским и окружним судовима („Службени гласник РС“ број 47/98) и Правилником о оријентационим мерилима за одређивање потребног броја судија и других запослених у привредним судовима („Службени гласник РС“ број 14/94). Не треба сметнути са ума да су „судијске норме“ различите у овим и у другим правним актима па је то још један у низу аргумената који говори у прилог закључку о непоузданости података о резултатима рада судија. Табеларни приказразличитих судијских „норми“ приказан је на страни 50.

¹⁸ Објашњење из фусноте 17 важи и у овом случају.

3.3. ТЕЛА КОЈА ВРЕДНУЈУ РАД СУДИЈА

3.3.1. ОПШТЕ НАПОМЕНЕ

Насупрот пракси европских држава у којима је вредновање рада судија увек у надлежности једног тела, вредновање рада судија у Србији су вршила и врше још увек, до усаглашавања правосудних закона са новим Уставом¹⁹, различита тела у међусобно, функционално и последично, неповезаним поступцима. Тако различите аспекте судског рада вреднују Високи савет правосуђа, Велико персонално веће Врховног суда, председници судова и Министар правде.

Нови Устав, својим чланом 154, сва питања око предлагања судија приликом првог избора, избора и разрешења судија, предлагања за избор председника судова, учешћа у поступку њиховог разрешења, ставља у надлежност Високом савету судства. Високи савет судства је орган судске самоуправе који је у Србији први пут постао уставна категорија по Уставу из 2006. године. Чланом 153 Устава РС прописано је да је Високи савет судства независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија. Он има 11 чланова од којих су председник Врховног касационог суда, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине чланови по положају. Од осам изборних чланова шест су судија са сталном судијском функцијом, од којих је један са територије аутономних покрајина, а двоје су угледни и истакнути правници са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета. Високи савет судства није изабран нити започео са радом, пошто још није донет ни један од правосудних закона из члана 5 став 2 Уставног закона за спровођење Устава РС. Зато се и даље примењују досадашњи правосудни закони, у складу са чланом 6 став 1 наведеног закона .

3.3.2. ВИСОКИ САВЕТ ПРАВОСУЂА

Правосудне законске измене током 2001. године установиле су по први пут у правосуђу Србије тело судске самоуправе – Високи савет правосуђа²⁰ које предлаже Народној скупштини избор председника судова, судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, именује судије поротнике и врши друге послове утврђене законом. Пошто је по члану 101 став 4 тадашњег Устава РС²¹

¹⁹ Устав из 2006. године је проглашен 8.11.2006. године.

²⁰ Високи савет правосуђа основан је Законом о високом савету правосуђа („Службени гласник РС“ број 63 од 8. 11. 2001, 42/02, 39/03, 41/03, 44/04, 61/05)

²¹ Претходни Устав РС објављен је у „Службеном гласнику РС број 1/90 од 28.9.1990. године

било прописано да постојање разлога за престанак судијске функције, односно за разрешење судије утврђује Врховни суд, у складу са законом и о томе обавештава Народну скупштину, није постојала правна могућност да се Високом савету правосуђа стави у надлежност и утврђивање услова за разрешење судија.

По још увек важећим прописима, Високи савет правосуђа вреднује рад судија у поступку њиховог предлагања за избор у виши суд. Судије бира Народна скупштина, на предлог Високог савета правосуђа (члан 46 став 1 и 2 Закона о судијама)²² а Високи савет правосуђа, при предлагању судија узима у обзир само стручност и достојност у (члан 45 став 1 Закона о судијама).

Треба имати у виду да критеријуми за предлагање кандидата за избор за судију од стране Високог савета правосуђа и критеријуми за избор судија од стране Скупштине РС нису исти.

Високи савет правосуђа води рачуна о стручности и достојности кандидата, док Народној скупштини није стављено у обавезу да узме у обзир и стручност кандидата при избору судија. Није прописана ни обавеза Народне скупштине да објави разлоге због којих није прихватила предлог Високог савета правосуђа нити су дефинисане обавезе и овлашћења Високог савета правосуђа у таквом случају, односно није прописано да ли он може да предложи поново истог кандидата и колико пута, уколико његов предлог буде поново одбијен.

Не треба губити из вида да нису исти, иако су слични, критеријуми за предлагање и избор судија и критеријуми за вредновање рада судија и да се овај текст бави само критеријумима за вредновање рада судија.

Начин вредновања рада судија који је успоставио сам Високи савет правосуђа актима које је донео, непотребно претвара ово тело у комисију за оцењивање рада судија.

У европским државама са телима судске самоуправе сличним Високом савету правосуђа у Србији, односно Високом савету судства према новом Уставу, оцену рада судија не врше та тела.

У Италији „правосудни савети“ тј тела састављеног од судија који се налази при сваком апелационом суду, дају Високом савету правосуђа своје мишљење о раду судија. У Шпанији и Португалији рад судија вреднују посебне комисије, односно службе при Генералном (Високом) савету магистратуре. У Литванији рад судија вреднује комисија састављена од судија вишег суда у односу на ранг суда у коме је судија чији рад се вреднује. У Француској рад судија оцењује се у неколико фаза, од стране председника одељења, председника суда и Комисије за напредовање. У БИХ рад судија оцењује

²² Нови Устав, чланом 147 прописује другачије решење од досадашњег. Скупштини РС остављен је избор судија који се бирају први пут на судијску функцију, на временски ограничени мандат од три године. У осталим случајевима судије бира Високи савет судства, према члану 153, у складу са законом. Пошто још увек нису донети правосудни закони, у складу са чланом 6 Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије („Службени гласник РС“ број 98 од 10.11.2006. године) и даље се примењују досадашњи правосудни закони.

председник суда. У Словенији су за оцену судијске службе надлежна персонална већа (код окружних, виших и код врховног суда, с тим што персонално веће окружног суда, уз неколико чланова изабраних из реда судија подручног општинског суда, обавља своје задатке и за судије у општинским судовима с подручја окружног суда). Персонално веће сачињавају по положају председник суда и одређени број чланова које судије бирају између себе, на четири године, на начин и по поступку који су законом утврђени за изборе за Судско веће (словеначки пандан Високом савету правосуђа), на изборима које Судско веће расписује најмање три месеца пре истека мандата дотадашњих чланова персоналног већа.

Разлог због које је законом основан Високи савет правосуђа, а сада и Уставом утемељен као Високи савет судства, лежи у потреби постојања независног и самосталног тела које спречава утицај политике на избор судија тако што обезбеђује објективност у избору судија, а тиме и њихову независност, прописивањем критеријума (стручност и достојност), њиховим конкретизовањем, односно продубљивањем њихове садржине и одређивањем мерила на основу којих се утврђује степен испуњености сваког критеријума, а тако добијени резултати (оцене) чине подобним за поређење.

Из тих разлога је законом и одређен састав тог тела. Према досадашњем закону, у састав Високог савета правосуђа, када одлучује о питањима која се односе на судије, улазе председник Врховног суда Србије, Републички јавни тужилац, министар правде, један адвокат кога бира Адвокатска комора Србије и један члан кога бира Народна скупштина из реда угледних правника. Према члану 153 Устава РС у састав Високог савета судства улазе председник Врховног касационог суда, министар надлежан за правосуђе и председник надлежног одбора Народне скупштине, као чланови по положају и осам изборних чланова које бира Народна скупштина, у складу са законом, од којих су двоје угледни правници (по један адвокат и професор) и шесторо судија. Дакле, сам састав оба ова тела - и Високог савета правосуђа и Високог савета судства, у коме су лица која нису, или не морају бити, стручна да оцењују рад судија - министар правде, представник Народне скупштине, као и начин избора судија у Високи савет правосуђа, не гарантују компетентност за оцењивање рада судија из свих области њиховог рада и зато чине Високи савет правосуђа, односно Високи савет судства, непогодним за вредновање (оцењивање) рада судија.

Поред тога, до сада Високи савет правосуђа није имао ни просторно-техничке, ни логистичке услове (нема своју пратећу административну службу), нити довољно времена (сви његови чланови, поред рада у Високом савету правосуђа, обављају и своје редовне послове, а број пријављених кандидата је често неколико стотина) да би могао да се бави поузданим вредновањем (оцењивањем) рада сваког кандидата или судије. Ни Високи савет судства, све и када би се од њега очекивало да вреднује рад судија, не би фактички још дуго био у могућности да се тиме бави. Националном стратегијом реформе правосуђа („Службени гласник РС“ 44/2006) предвиђено је доношење закона на основу којих се оснива Административна канцеларија за помоћ Високом савету судства и формулише план за структуру и кадрове за 2006. и 2007. годину, а за 2008. и 2009. годину предвиђено да буду успостављене основне службе те канцеларије,

која би затим требало да се потпуно оспособи за функционисање тек током 2010. и 2011. године.

3.3.3. ВЕЛИКО ПЕРСОНАЛНО ВЕЋЕ

Свест да европски стандарди захтевају постојање тела судске самоуправе ради обезбеђивања независности судства, које би се, између осталог, бавило питањима од значаја за професионалну каријеру судија, са једне стране и досадашње уставно одређење да Врховни суд, у складу са законом, утврђује постојање разлога за престанак судијске функције, односно за разрешење судије и о томе обавештава Народну скупштину, са друге стране, утицали су да буде установљено ново тело, Велико персонално веће, у оквиру Врховног суда Србије на основу члана 26 Закона о судијама. Великом персоналном већу дато је у надлежност да утврђује услове за разрешење судија (члан 56 став 1) и председника судова (члан 70) и да у тим поступцима изриче и мере упозорења или уклањања из суда (члан 58 став 1) које имају карактер дисциплинских санкција.

Веће је усвојило Пословник о свом раду, а Врховни суд Србије је донео Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности, на основу којих Велико персонално веће оцењује да ли судија тако нестручно или несавесно обавља судијску дужност да то представља разлог за његово разрешење.

Велико персонално веће састављено је од девет судија Врховног суда – по троје судија из кривичног, грађанског и управног одељења. Избор чланова тог већа одвија се по аутоматизму. Бирају се судије са најдужим укупним судијским стажом, односно најстарије судије, уколико им је судијски стаж исти, на мандат од две године. Оне не могу бити поново биране све док сваки судија, по том редоследу, не заврши свој мандат у већу.

Свакако да је ово тело, по стручности његових чланова, квалификовано да вреднује (оцењује) рад судија, односно да процени да ли судија тако нестручно или несавесно обавља судијску дужност у тој мери да то представља разлог за његово разрешење. Међутим, аутоматизам у избору чланова Великог персоналног већа није у складу са разлогом постојања тела судске самоуправе.

Ово, као и свако друго тело судске самоуправе, треба само да буде независно и самостално да би могло да обезбеди независност судија и судова. За одлуке о професионалној каријери, које су од суштинског значаја, није неопходно да их доносе судије највишег ранга, већ судије које уживају навеће поверење својих колега да ће поштено, савесно, истрајно, доследно и храбро обављати послове дате у надлежност телу чији чланови постају. На овај начин, тешке одлуке о дисциплинским мерама и разрешењима (као и одлуке о изборима, унапређењима и слично, када их обавља једно тело) бивају прихваћене од стране самог судства као поздане, правичне и принципијелне. Такве одлуке, када их доноси тело које ужива поверење судија, служе и као

оријентир за даље понашање и, у крајњој линији, системски утичу на побољшање рада судства изнутра.

3.3.4. ПРЕДСЕДНИК СУДА

Према Закону о уређењу судова, председник суда је одговоран за правилан и благовремен рад суда и овлашћен ја да захтева законитост, ред и тачност у суду и да отклања неправилности и одуговлачење у раду.

Судским пословником њему је стављено у надлежност да надзире рад судских одељења и служби прегледом уписника и помоћних књига, роковника и рочишта, сталним евидентирањем предмета који дуже трају, прибављањем извештаја и на други погодан начин (члан 8 Судског пословника). Уколико утврди приликом разматрања годишњег извештаја да је у суду или судском одељењу број нерешених предмета већи од тромесечног прилива или да је повећан број старих предмета, председник суда доноси програм решавања тих предмета, којим се уводе мере као што су измене унутрашње организације суда, увођење прековременог рада, привремена прерасподела радног времена и друге мере у складу са Пословником и законом, као и измена годишњег распореда (члан 9 Судског пословника) а чланом 11 Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности овлашћен је и да обустави прилив предмета појединим већима или судијама у случају потребе њиховог већег ангажовања на раду у сложеним предметима, по прибављеном мишљењу председника одељења. Годишњим распоредом послова у суду председник суда одређује врсту судијског посла за сваког судију (члан 43 Судског пословника) и он се не може мењати током године (члан 44 Судског пословника), осим због избора новог судије, дужег одсуства судије или упражњеног судијског места (члан 46 Судског пословника).

Међу послове судске управе поверене председнику суда, спада и разматрање притужби и представки. Сваку притужбу председник суда је дужан да размотри и да о њеној основаности и предузетим мерама обавести притужиоца у року од петнаест дана од пријама притужбе, пошто претходно затражи изјашњење судије. Уколико је притужба поднета преко Министарства правде или вишег суда, о њеној основаности и предузетим мерама обавештавају се министар правде или председник вишег суда.

Стога председник суда у коме ради одређени судија такође вреднује рад судија како у поступку доношења годишњег распореда и његове измене (када доноси програм решавања старих предмета) тако и у поступку разматрања притужби и представки, када може да одузме предмет од поступајућег судије и додели га у рад другом судији (на коју одлуку судија и странке у поступку имају право приговора председнику непосредно вишег суда) као и да покрене поступак за разрешење судије, сагласно члану 56 став 2 Закона о судијама којим је прописано да поступак за разрешење покреће председник суда, председник непосредно вишег суда и председник Врховног суда.

Изостанак редовног вредновања рада свих судија на основу јединствених и јасних критеријума и мерила, као и правила која би прописивала начин на основу кога би председник суда требало да врши годишњи распоред послова у суду тј. да одреди врсту посла коју ће обављати судија, односно обавезу да узме у обзир успешност са којом судија обавља послове на које је распоређен и, с обзиром на то, измени годишњи распоред, онемогућава председнике судова да направе оптималан распоред послова у суду и да га, по потреби, коригују.

Статус судија унутар суда не зависи од објективних мерила већ првенствено од способности сваког председника суда да препозна аспекте посла за које је судија боље оспособљен (комуникативна или организациона способност, способност убеђивања, наклоност одређеним правним областима) и распореди судију на послове на којима он може да пружи свој максимум. Због тога нема гаранција за максималну искоришћеност способности сваког судије унутар суда и употребу вредновања њиховог рада и за сврху одређивања њиховог статуса по хоризонтали (унутар суда) а не само по вертикали (напредовање, дисциплинска одговорност, разрешење).

Поступање председника суда по притужбама и представкама на рад судија такође захтева од њега да вреднује рад судије, у овом случају само у односу на поступање у конкретно одређеном предмету.

У пракси у највећем броју случајева поступак по притужбама се своди на упознавање председника судова и поступајућих судија са садржином притужбе и изјашњењу судија о наводима из притужбе. Ово се дешава из два разлога. Први је што председнику суда, с обзиром на сопствену специјализацију, може недостајати потребно знање да би могао да оцени рад судије у конкретном случају, а други што не постоје разрађене одредбе о дисциплинској одговорности судија (тренутно се судијама може изрећи мера упозорења или мера уклањања из суда у трајању од једног месеца до једне године, али само поводом предлога за разрешење, у поступку за разрешење).

У случају основаних притужби на рад судије председнику суда стоје на располагању само две могућности. Једна је да, уколико утврди да судија одуговлачи поступак, одузме предмет од судије који по њему поступа и додели га у рад другом судији (на ову одлуку судија и странке у поступку имају право приговора председнику непосредно вишег суда). Друга могућност је да покрене поступак за разрешење судије.

Међутим, иако су поједине притужбе на рад судија основане, оне могу указивати на пропусте који нису таквог карактера да би захтевали покретање поступка за разрешење, па се у таквим случајевима практично не предузима ништа. На тај начин оставља се сива зона некажњених пропуста чије постојање не стимулише побољшање стања у правосудју.

3.4. НАЧИН ВРЕДНОВАЊА РАДА СУДИЈА

3.4.1. ОПШТЕ НАПОМЕНЕ

Као што је већ наведено, постојећи систем вредновања рада судија обухвата само оцену рада појединих судија у поступку избора (напредовања), по пријави конкретне судије на конкурс за виши суд и у поступку разрешења, након покретања поступка за разрешење конкретне судије.

Насупрот томе, у европским државама уобичајено је да се редовно вреднује рад свих судија.

У Шпанији се то чини на шест месеци, у БиХ председник суда оцењује рад судија годишње, а у Француској се рад судија вреднује на сваке две године (изузетно и раније, у законом одређеним случајевима, на предлог овлашћених субјеката). У Португалији се рад судија оцењује на сваке четири године, а у Словенији персонално веће даје оцену судијске службе за судије на две године у прве четири године вршења судијске службе, а затим на сваких шест година (а пре тог рока на захтев Судског већа, председника суда, председника суда више степена или самог судије). У Литванији рад судија се вреднује два пута током првих 5 година рада а касније на сваких 10 година, с тим што се вредновање врши и у случају промене судијске функције или напредовања. У Немачкој се рад судије изабраног за стално први пут оцењује после три године, по редовном току (а изузетно и у ситуацијама када конкурише на више места²³) па још једном за три године, а затим још два пута на пет година. Рад судије старијег од 50 година се више не вреднује. У Италији се врши вредновање рада судија по завршетку професионалног усавршавања, а затим у свакој фази напредовања у каријери - две године по уласку у правосуђе, после 11 година рада у суду прве инстанце, за именовање за суд друге инстанце тј. апелациони суд и након 7 година рада у суду друге инстанце, за именовање за суд треће инстанце тј. касациони суд. У свим овим државама практично, оцена се даје за сваки од критеријума. Независно од тога да ли је то учињено описно, бодовно, или бројчано, оцена је градирана, креће се у распону, од незадовољавајућег, који изискује интервенцију (у одређеним случајевима и разрешење), преко задовољавајућег и просечног, до успешног и изузетно успешног.

Изостанак редовног вредновања рада судија и постојања поузданих и јединствених мерила онемогућава системску интервенцију која би била заснована на поузданим анализама и садржавала реална очекивања жељених ефеката (у погледу одређивања потребног броја судија и судова, равномерног оптерећења судија и судова и слично).

²³ Ни у Немачкој нема напредовања у служби, већ се судија поставља на више место у поступку и на начин као и у случају избора. Да би судија био постављен у виши суд потребно је да ради у том суду шест месеци. Ту га оцењује председник већа у које је распоређен и председник тог суда. Тек затим судија стиче право да конкурише за ту вишу функцију.

Поред недостатка самог закона који би уређивао поступак дисциплинске одговорности, изостанак континуираног вредновања рада судија, такође онемогућава и континуирано, објективно и поуздано разматрање одговорности судија које своју дужност обављају на незадовољавајући начин. Тачније, одговорност судија испитује се само због појединачних пропуста и то само у поступку за разрешење и онда када се оцени да самом разрешењу, као последњој и најстрожијој мери, нема места.

Изостанак вредновања са друге стране, онемогућава стимулацију оних судија који обављају своју дужност успешно или нарочито успешно (а која би могла да се огледа у могућности бржег напредовања, преласка у виши платни разред, бољег плаћања, различитог награђивања или давања признања и похвала и слично).

У Француској, на пример, у првој фази оцењивања, већ разговор између судије и шефа одељења у вези послова које је судија обављао у периоду који је предмет оцене, омогућава да се уоче потешкоће, предложи начин за њихово превазилажење и за побољшање рада, путем обезбеђивања довољног броја потребних запослених, материјалних и техничких средстава, неопходног усавршавања и обуке, као и путем предлагања будуће области рада судије и његових будућих задатака. У Словенији се такође разматрају разлози у случају да судија у одређеној години не оствари очекивани обим рада, а на раду је био најмање шест месеци. У узроке који се могу сматрати оправданим спадају пре свега: оптерећеност натпросечним бројем предмета, нарочито старијих; сувише мали број предмета који су поверени судији; истовремено решавање предмета из различитих области права; лошији материјални услови рада у суду (недостатак сала за одржавање расправе, помоћног особља итд.); промена делокруга и сл.; учешће судија у дуготрајном кривичном поступку. Узроке мање ефикасности, заједно са судијом и руководиоцем одељења, утврђује председник суда и о својим налазима обавештава Судско веће приликом редовног годишњег подношења података о ефикасности судија.

Коначно, пошто га спроводе тела која не одлучују о обуци судија (Високи савет правосуђа и Велико персонално веће) вредновање рада судија није од било каквог утицаја на врсте, начине и програме обуке (стручног усавршавања) и на врсту посла коју ће судија обављати у суду²⁴.

У Словенији и БИХ међутим, као и у Француској и Немачкој и у другим европским државама, учешће у обавезној и другим облицима обуке вреднује се кроз критеријум стручности судије и утиче на општу оцену приликом редовног оцењивања судије, а судије у чијем се раду уоче недостаци из одређених области упућују се на обуку ради отклањања тих недостатака.

²⁴ Законима је само прописано да судија има право на стручно усавршавање о трошку Републике Србије, а да њене врсте и начине прописује Врховни суд Србије на Општој седници (чланови 8 Закона о судијама и 28 и 41 Закона о уређењу судова).

3.4.2. СТАТИСТИЧКИ ПОДАЦИ

Закон о организацији и јединственој методологији прикупљања, евидентирања и обраде података²⁵ уређује организовање, прикупљање, евидентирање, обраду, исказивање, пренос, размену и заштиту података и информација која се користе за остваривање функција и задатака правосудних органа, а од интереса су за целу земљу (у даљем тексту: правосудни информациони систем). Правосудни информациони систем садржи податке и информације о правним прописима, судској пракси, кривичној процедури, друштвеним односима и појавама запаженим у пракси правосудних органа, правосудној статистици и стручној правној литератури, као и друге податке и информације који се користе за остваривање функције и задатака правосудних органа. Усклађивање, повезивање и обједињавање активности и задовољавање потреба субјеката Правосудног информационог система обезбеђују се утврђивањем методолошких основа (дефиниције обрадних јединица, обележја и модалитета, њихове класификације и избор метода обраде) и организационих и методолошких инструмената (израда упутстава, образаца, упутстава за рад и друго). За функционисање Правосудног информационог система користе се југословенски и међународни стандарди којима се омогућава повезивање и сарадња са информационим системима других земаља и међународних организација. Методолошке основе, стандарде и начин прикупљања, евидентирања, обраде, исказивања, преноса, размене и заштите података и информација Правосудног информационог система прописује функционер који руководи органом надлежним за послове правосуђа. Тај функционер прописује ближе услове и начин коришћења података и информација Правосудног информационог система. На основу овог закона министар правде донео је Правилник о прикупљању, обради, исказивању, обједињавању, преносу и размени података и информација у правосудном информационом систему²⁶.

Подаци о раду суда који ће се редовно или повремено пратити одређује Министар правде и за њихово праћење прописује обрасце и методологију, према члану 39 став 1 Судског пословника, чијим је чланом 41 прописано да суд организује статистичке послове према упутствима органа надлежног за послове статистике.

На основу овога, сваки суд води месечну статистику и израђује извештаје о раду суда, одељења и појединих судија које доставља тромесечно, шестомесечно и годишње Министарству правде, непосредно вишем суду и Врховном суду Србије, у складу са члановима 48 Закона о уређењу судова и 40 Судског пословника.

Евидентирање података који служе Високом савету правосуђа, Великом персоналном већу и председницима судова приликом вредновања рада судија, сваком у оквиру прописане надлежности, врши се и у складу са Обавезним

²⁵ Закон је објављен у "Службеном листу СФРЈ" број 44/89.

²⁶ Правилник је објављен у „Службеном гласнику РС“ број 114/2005

упутством о табеларним периодичним извештајима о раду судова и судија и начину уношења података у табеле донетим од стране председника Врховног суда Србије. Сви судови исте инстанце су дужни да сачињавају истоветне табеларне периодичне извештаје (за месечни, тромесечни, шестомесечни, годишњи и трогодишњи период) о раду суда, судских одељења и судија.

У табелу се уноси име и презиме судије, функција у суду, ознака материје (врсте предмета које одговарају ознакама из чланова 251, 252-255, 258-288 Судског пословника) број нерешених предмета на почетку извештајног периода, број примљених предмета у извештајом периоду, укупни број предмета у раду, број решених предмета – пресудом и на други начин, као и број укупно решених - од тога старих, број предмета који је остао нерешен, проценат испуњености „норме“, време израде одлука (до 30 дана, до 60 дана, преко 60 дана), број радних дана у којима је судија фактички радио (ефективни радни учинак), одсуствовање са посла, број разматраних пресуда по жалби, број и проценат потврђених пресуда, број и проценат преиначених пресуда и број и проценат укинутих одлука, коефицијенат ажурности (количник броја нерешених предмета у посматраном периоду и просечног месечног броја примљених предмета у истом периоду) и слично.

3.4.3. ПРОБЛЕМИ У ВЕЗИ СА УПОТРЕБОМ СТАТИСТИЧКИХ ПОДАТАКА

У процесу евидентирања статистичких података постоје недостаци који онемогућавају упоредно и реално праћење рада свих судија једног суда и сваког судије појединачно као и равномерне оптерећености судија и судова.

Изостаје наиме, праћење врсте и сложености предмета које је судија решио у извештајном периоду (пошто се предмети разврставају само према материји, како то чини и Судски пословник) па се не може утврдити колико је заиста рада уложено приликом решавања предмета, нити се може утврдити да ли су судије подједнако оптерећене. Такође недостаје дефинисање предмета решених на други начин и мериторно.

Изостаје такође, праћење броја пресуда против којих није изјављена жалба, иако је решавање спорова у првом степену у што већем броју друштвено изузетно корисно. Зато треба да буде исказан, уважен и вреднован на одговарајући начин и рад оних судија који имају решен велики број предмета без жалбе (рецимо 97%) али слаб квалитет разматраних одлука по жалби. Такве судије, уз друге задовољавајуће резултате, корисне су за првостепено поступање. Са друге стране, квалитет рада судије кроз праћење судбина њихових одлука у поступку по жалби, са друге стране, треба да има знатан утицај на могућност њиховог избора у виши суд.

Поступање по појединим врстама предмета (посредовање у поступку развода брака, раније решавање по приговорима изјављеним у поступку извршења) и припремање предмета за суђење није уопште обухваћено

нормирањем, тако да ни рад судија није потпуно вреднован нити упоредив. Не прати се било каква активност судије ван рада на предметима, на пример у чињенично-правној припреми за суђење, проучавању праксе и прописа и њиховом тумачењу, учешћу у обуци и на семинарима и округлим столовима о важним питањима везаним за обављање судијске функције, у раду са приправницима и саветницима, учешћу у раду већа у која нису стално распоређени, на седницама одељења и општим седницама, као и у великој количини административно-техничког рада, између осталог.

Додатни послови које обављају председници судова, њихови заменици, председници одељења и судије које воде судску праксу, нису дефинисани. Њихово фактичко вредновање учињено је умањењем „норме“ у Оквирним мерилима за одређивање броја судија у судовима опште надлежности и посебним судовима²⁷. Чланом 5 предвиђено је да оквирни број решених предмета месечно за председнике судова са мање од 10 судија износи 50%, у судовима са 10 до 20 судија – 40%, у судовима са 20 до 50 судија – 10%, а у осталим судовима председник суда није везан мерилима. За заменика председника суда овај број је 80% од броја утврђеног мерилима, као и за председнике одељења у општинским судовима са 30 и више судија, за председнике одељења у свим окружним судовима, за председнике одељења ван седишта суда и судије које воде судску праксу. Овакво умањење „норме“ обично је праћено и сразмерним умањењем пријема нових предмета.

Неписана пракса учинила је ово и у неким другостепеним судовима са сталним председницима већа, којима је умањена „норма“ и прилив у различитим сразмерама с обзиром на суд у коме раде. Иако се подаци о савладавању „норме“ редовно прикупљају и достављају различитим субјектима који вреднују рад судија у различитим ситуацијама, поређење рада судија у различитим судовима исте врсте и степена отежанао је и увођењем праксе већег смањења норме за председнике одељења у неким судовима, установљивањем сталних председника другостепених већа и смањењем „норме“ председницима већа у неким судовима²⁸.

Подаци о испуњености „норме“ другостепених судија сликовит су пример проблема у коришћењу и поређењу резултата њиховог рада. У неким другостепеним судовима наине, постоје стални председници већа који су једино овлашћени да провере и својим потписом овере сваку другостепену одлуку тог већа²⁹. Пошто овако установљен делокруг послова председника већа обухвата и

²⁷ Види фусноту 17.

²⁸ Од судова који су имали сталне председнике већа у првој половини 2006. године (Београд, Ваљево, Крагујевац, у другостепеној грађанској материји, Крушевац, Лесковац, Ниш, Нови Пазар, Прокупље, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Шабац и Врховни суд Србије) нижу „норму“ су имали председници већа у Врховном суду Србије, окружним судовима у Београду (2 / 3 од „норме“ члана већа), Крагујевцу (у другостепеном грађанском одељењу) и Новом Пазару (80% од „норме“ члана већа). Шта више, у Окружном суду у Београду постојала је и посебна норма за председника одељења судске праксе – 1/3 „норме“ члана већа.

²⁹ Постојање сталних председника већа установљено је, са штуром аргументацијом и законском потпором и без писаних и објављених одлука о томе, ради уједначавања судске праксе и постепеног увођења у рад новоизабраних судије у већу. Суштински међутим, оно

додатне послове који нису само уобичајено решавање сопствених предмета, свесни да је потребно да се и овај рад на неки начин вреднује, неки од судова са сталним председницима већа установили су нижу “норму” за председнике већа, која опет није јединствена за све судове који су је установили. На тај начин, стални председници већа стављени су у неповољан положај због већег обима посла који обављају у односу на судије из судова у којима су судије известиоци уједно и председници већа у сопственим предметима, а стални председници већа који немају снижену „норму“ стављени су у неповољан положај и у односу на остале судије и у односу на сталне председнике већа у судовима у којима је за њих установљена нижа „норма“.

Остављајући по страни околност да у случајевима смањења „норме“ за одређене категорије судија и месечни број предмета које оне примају није исти већ мањи (сразмеран „норми“), проблеме који постоје због оптерећености председника већа надзором над одлукама чланова већа које потписују и тешкоће у процењивању овог аспекта њиховог рада, као и разматрање целисходности организације рада која доприноси неравномерном оптерећењу судија и замагљује њихову одговорност, оваква различита организација рада и различито „нормирање“ рада чини непоузданим употребу података о оптерећености судија и о испуњености норме.

Слична је ситуација и са употребом и поређењем података судија у судовима у којима не постоји специјализација (у којима судије раде предмете из свих материја, или свих области једне материје) са судијама из судова који имају посебна истражна, кривична, парнична, ванпарнична, оставинска одељења, па чак и много ужу специјализацију, у оквиру тих одељења, рецимо, за спорове из организованог криминала, ратних злочина, породичних или радних односа.

Такође се мора користити са опрезом и резервама и коефицијент ажурности (количник броја нерешених предмета у посматраном периоду и просечног месечног броја примљених предмета у истом периоду), сложен и наоко поуздан податак за вредновање количине обављеног рада. Њега не би требало узимати као опште мерило за оцену стручности (односно количине рада као елемента стручности) или би то требало чинити уз додатне анализе и објашњења. Ово стога што на њега утичу околности које не зависе од рада судије. На пример, судије које завршавају месечно исти број предмета имају различите коефицијенте ажурности, у зависности од броја примљених предмета³⁰. Ово

“покрива” рад и покушава да отклони могуће грешке мање искусних или мање стручних судија – чланова већа. Што се тиче одговорности за рад на овако организован начин, свако има одступницу: председник већа – да му нису биле изложене све одлучне чињенице, а члан већа – да се његово мишљење или аргументација можда и разликују, али да је првенствено оно на чему инсистира председник већа. Овакав начин рада надомешћује недостатак одговарајућег и доследног система вредновање рада судија и замагљује одговорност судија у већу, а судије виших инстанци (у окружном, сада и у Вишем трговинском суду и у Врховном суду Србије) стављене су у парадоксалну ситуацију да им, супротно њиховим млађим и далеко мање искусним колегама из општинских судова, није дозвољено да стану иза своје одлуке и потпишу је.

³⁰ Тако код судија које месечно решавају исти број предмета, на пример 8, судија који прима у просеку 20 предмета годишње има коефицијент ажурности 7,6 док онај који прима 10 предмета има коефицијент ажурности 3,2. Проблем може да се јави и због „упросечавања“ месечног броја решених предмета код судија са дужим одсуствима (боловањима и слично), јер

мерило је неупотребљиво и код судија којима је из одређених разлога обустављен прилив нових предмета (зато што раде у више различитих материја, или послове који им одузимају значајан део радног времена али се не исказују кроз постојеће статистичке податке, или зато што им је укинута прилив нових предмета да би им се пружила могућност да се ангажују на раду у сложеним предметима, у смислу члана 11 Мерила, или да ажурирају веће). Проблем може да се појави и у случају судова са малим приливом предмета у којима судије месечно не завршавају прописани – очекивани број предмета, јер је општепознато да се тај број предмета не може постићи само решавањем старих предмета и да се око 1/3 предмета решава међу новопримљеним. Само у том случају би коефицијент ажурности могао да буде поузданије мерило за оцену квантитета њиховог рада и то би за тај случај требало јасно прописати. Околност да судија прима у рад мањи број предмета од броја који би месечно требало да заврши, указује да није добро одређен потребан број судија у том суду (одређен је већи број од потребног) или да судије у оквиру тог суда нису правилно распоређене годишњим распоредом послова.

Уочени су недостаци и у поступању са прикупљеним подацима.

И поред достављања детаљних извештаја ни судије ни судови немају повратну информацију о томе да ли је и како поједини судија вреднован односно како је оцењен његов рад, па наравно ни могућност учешћа у том поступку и разјашњења важних чињеница, а посебно немају могућност изјављивања неслагања односно правног лека са евентуално датом оценом.

Такође, недостаје анализа података из извештаја. Без анализе, уочавају се парадоксалне појаве. Рецимо, у 2005. години у другостепеној грађанској материји у окружним судовима, повећан је број решених предмета за скоро 40%. Истовремено, повећан је и коефицијент неажурности за 35%. Из ова два податка не би се могао извући правилан и релевантан закључак уколико се у анализу не укључи податак о повећању прилива предмета у тој материји у истом периоду за 73%.

Од ових података, ни један сам за себе не може да да реалну слику рада судије. Реалну слику рада судије не може да да чак ни пар података у комбинацији. Строго бројчана мерила, на која се практично своди вредновање рада судија, без дефинисање појма «сложених» и «решених» предмета, може подстаћи судије да решавају што брже и што више предмета, углавном лакших и нових, а не старе и сложене, да праве заостатаке и дају предност брзини на штету квалитета и суштинског решавања спорних односа. Осим тога, бројчана

они могу решавати много већи број предмета када су ефективно на послу, али када се тај број предмета упросечи на годишњем нивоу, њихов коефицијент ажурности је већи, па се стиче погрешан закључак о лошијим резултатима њиховог рада. Рецимо, судија који месечно прима 43 предмета, а решава 35 предмета, има годишњи коефицијент ажурности 3,01. Међутим, ако је 3 месеца био одсутан, његов коефицијент ажурности требало би да буде изражен само према ефективном броју радни месеци – 9 (што се иначе не чини), у складу са одредбом члана 40 став 2 Судског пословника. У том случају његов коефицијент ажурности износио би 2,1 – био би бољи и реалније би одражавао рад тог судије.

мерила (број решених предмета без узимања у обзир ефективног радног времена, коефицијент ажурности, у случају малог или великог прилива предмета и слично) сама за себе нису опште-примењива ни поуздана. О томе ће бити речи у наставку.

3.4.4. ДИЛЕМЕ

Имајући дакле у виду да је рад судија различито организован и нормиран у судовима исте врсте и степена, да се он вреднује нередовно и ретко, различитим актима, од стране више тела, у различитим међусобно, функционално и последично, неповезаним поступцима, који нису довољно транспарентни и не гарантују заштиту права судија чији се рад вреднује, са нејединственим, непотпуним и недовољно прецизним критеријумима и мерилима, без претходног дефинисања појмова од изузетне важности за оцену рада судија (врста и сложеност предмета, трајање поступка, однос према учесницима поступка, мериторно и решавање предмета на други начин) и без уважавања и вредновања многих аспекти судијског посла (умешност вођења поступка, убеђивања, образлагања, изражавања, комуникације са колегама и приправницима, ангажовање у стручном раду и обуци и слично) остаје нејасно како се вреднује рад судија у Србији.

- Да ли бољу оцену заслужује судија који је стручнији или савеснији?
- Да ли је стручнији и савеснији судија који има мало предмета у раду, али лош квалитет, или обратно?
- Да ли бољу оцену заслужује судија који има бољи квалитет или већи број решених предмета?
- Да ли бољи квалитет има судија са већим бројем ожалбених, па и укинутих, пресуда или судија са већим бројем пресуда које су странке прихватиле и њима биле задовољне пошто против њих нису изјавиле жалбу?
- Да ли је боље радио судија који је решио мање тешких предмета или судија који је решио велики број лаких предмета?
- Ако судија реши мали број предмета и буде му укинуто свега неколико у односу на број оних против којих је изјављена жалба, да ли је он стручнији од онога коме буде укинуто више од пола ожалбених?
- А шта ако тај други реши неколико пута више предмета а број укинутих одлука му је свега 3% у односу на укупан број решених предмета? Ако је сврха судовања да се реше спорне правне ситуације, зар 97% решених предмета није добар резултат? Или је то добар резултат да неко остане судија али не и да напредује?
- Или, да ли је нестручан онај који реши само неколико предмета за месец дана у односу на неког који је решио три- четири пута више од њега? А шта ако је само у једном предмету било тридесетак оптужених за неколико десетина тешких кривичних дела – убиства, разбојништва, стављање у промет дрога, отмице? То је један предмет. Исто се рачуна као и предмет у коме се реши џепна

крађа. Или, зашто да се троши време на предмет у коме учествује двадесетак чланова једне породичне заједнице у којој је, по удаји, жена дошла на сеоско имање, у кућу мужевљевих бабе и деде, у којој живе и свекар и свекрва и у којој су сви заједно радили пола века (градили, од старог ново, орали дедино и бабино, узгајали стоку и приплођавали је, продавали производе са тог имања, трошили, стицали) а сада треба да се подели имовина? За један такав може да се реши тридесет лаких предмета! Да ли је нестручан онај који реши само неколико предмета за месец дана уместо 21, ако је решио и неки такав истовремено?

- Да ли је мериторно решен предмет само онај у коме је донета пресуда или и онај у коме су странке постигле поравнање након дугог суђења и извођења бројних доказа па и вештачењем на основу којих су се и увериле у целисходност поравнања?
- Шта је кључ за доношење поуздане и упоредиве оцене рада судије?

3.4.5. КРИТЕРИЈУМИ И МЕРИЛА ВРЕДНОВАЊА РАДА СУДИЈА ПРИЛИКОМ ИЗБОРА У ВИШЕ ИНСТАНЦЕ

Приликом конкурисања судија за избор у виши суд по самом закону је обавезно прибављање мишљења седнице судија суда из кога потиче кандидат (члан 44 став 2 Закона о судијама), као и прибављање личног листа, док се од стране Министарства правде прилаже и образац “подаци о норми, ажурности и квалитету рада кандидата“, који садржи податке о раду судије у последње три године и то: број предмета у раду, број решених предмета, број нерешених предмета (кофицијент ажурности), број решених на други начин, број одлука израђених након 30 дана, број изјављених жалби, број и проценат потврђених, преиначених и укинutih одлука.

У Одлуци о мерилима и критеријумима за предлагање кандидата за избор судија и председника суда број³¹, Високи савет правосуђа утврдио је мерила за оцену стручности и критеријуме за оцену достојности кандидата за избор за судије.

Оцена стручности (члан 1) врши се на основу постигнутог квалитета и оствареног коефицијента ажурности³² у раду у трогодишњем периоду који претходи подношењу пријаве на оглас за избор. Као допунско мерило прописано је дужина судијског стажа, стечена академска знања и стручни

³¹ Пречишћени текст Одлуке број 111-00-4/2007-01 од 13.3.2007. године обухвата Одлуке о мерилима и критеријумима за предлагање кандидата за избор судија и председника суда број 111-00-1024/05-1 од 8.4.2005. године и од 15.7.2005. године и Одлуку о измени одлуке о мерилима и критеријумима за предлагање кандидата за избор судија и председника суда број 111-00-1024/07-1 од 1. до 5. марта 2007. године.

³² Нејасно је зашто је, супротно одредби члана 1, чланом 7 коефицијент остварене ажурности прописан као допунско мерило.

радови. Мерило за оцену квалитета рада (члан 6) је број мериторно решених предмета из основне материје, проценат укинутих, потврђених и преиначених одлука у односу на број разматраних мериторних одлука по редовним и ванредним правним лековима, те проценат укинутих у односу на број донетих мериторних одлука. Мерило за оцену успешности представља и начин поступања са старим предметима (број примљених и број решених старих предмета) као и број застарелих предмета у кривичним поступцима који се могу приписати као пропуст кандидата.

О стручним квалитетима кандидата из реда судија даје се и описна оцена колегијума њиховог суда и непосредно више правосудне инстанце (члан 12), при чему се за кандидате из правосуђа може узети и мишљење адвокатске коморе са подручја суда, тужилаштва или правобранилштва из кога се кандидат појављује (члан 10). Међутим, проблем представља што није предвиђен поступак на основу кога се даје ова описна оцена, а нарочито није прописано учешће кандидата у поступку њеног доношења. У пракси, описна оцена се даје веома паушално, често и без образложења.

Мишљење седнице судија суда из кога потиче кандидат (законом прописано) које се по члану 2 став 2 Одлуке узима у обзир приликом оцењивања у пракси ствара највеће проблеме, јер је по правилу реч о уопштеној подршци свим кандидатима из тог суда донетој често без расправе и појединачног изјашњавања³³. Законом није предвиђено обавезно прибављање мишљења вишег суда о кандидатима – судијама нижег суда иако је јасно да судије вишег суда могу да имају најтачнији увид у рад судија нижих судова са свог подручја³⁴. Ипак, у пракси Високог савета правосуђа, мишљења колегијума вишег суда (када су достављена) се узимају у обзир, нарочито када виши суд поједине кандидате јасно издвоји, у позитивном или у негативном смислу, било на основу јавног, било тајног, изјашњавања судија³⁵.

Одлуком о поступку рада Високог савета правосуђа при предлагању кандидата за избор судија и председника суда, чланом 6 предвиђено је да, када више кандидата конкурише за један суд, Високи савет правосуђа може сачинити ужи избор на основу Одлуке о мерилима и критеријумима за предлагање кандидата за избор судија и председника суда, а затим обавити и разговор са кандидатима из ужег избора. Ова могућност се нажалост ретко користи због оптерећености Високог савета правосуђа и потребе хитности у поступању.

Одлука Високог савета правосуђа да само одреди мерила не прописујући њихове бројчане вредности, чак и ако није имала ту намеру,

³³ У ређем броју случајева организује се тајно гласање о кандидатима. Дешава се да мишљење потиче од председника суда, и то тако стилизовано да је нејасно да ли је седница судија уопште одржана, или је реч о појединачном мишљењу председника суда.

³⁴ И овде може постојати неуједначеност у оцењивању, посебно судија првостепених судова на подручју великих другостепених јер се дешава да већи број другостепених судија не успе да стекне увид у одлуке и рад конкретних првостепених судија, с обзиром на број ожалбених.

³⁵ Ово има свој основ у одредби члана 12 Одлуке о мерилима и критеријумима, према којој се, о стручним квалитетима свих пријављених кандидата из реда судија, даје описна оцена од стране колегијума њиховог суда и непосредно више правосудне инстанце.

фактички је омогућила повезивање са критеријумима и мерилима које је одредио Врховни суд Србије и обједињавање процеса вредновања рада судија.

У пракси, поред непотпуних личних листова, дакле непотпуних и недовољних података (за које сам судија не може бити одговоран), код вредновања рада судија за избор у више инстанце, јављају се проблеми: неравноправности судија из различитих судова, тешкоће да се употребе мишљења колегијума судија која су често уопштена и дају подршку свим кандидатима, иако је јасно да сви нису једнако квалитетни, при чему давање предности групи кандидата према једном критеријуму (рецимо дужина судијског стажа) може довести до тога да неки одлични кандидати не буду предложени. Постоје и тешкоће у сагледавању свих активности судије, с обзиром да су подаци којима се приказује њихов рад ограничени на основну судску функцију, тешкоће у приказивању квалитета рада судија према установљеним мерилима пошто у појединим поступцима практично нема жалби, тешкоће у поређењу и оцењивању судија које поступају само у једној врсти поступка, са једне стране, са онима које поступају у више различитих поступака, са друге стране, тешкоће приликом оцењивања и опредељивања за давање предности судијама које при истом броју решених предмета имају занемарљив број жалби и одличан квалитет, односно судијама са великим бројем жалби изјављених против њихових одлука, уз слабији квалитет, при чему, поред свега, тежина решених као и ожалбених предмета, њихова врста и сложеност, остаје непозната.

Из ових разлога, корисно је вршити непосредан увид у предмете судија чији се рад оцењује, на основу члана 3 Одлуке о поступку рада Високог савета правосуђа, која прописује и вршење непосредних провера од стране појединих чланова Високог савета правосуђа, уколико буду потребни допунски подаци о кандидату. Такође се може показати корисним да се, у складу са чланом 4 ове Одлуке, пре утврђивања коначног предлога, на разговор о кандидату позове и председник суда, или обави разговор са кандидатима из ужег избора, како предвиђа члан 6 Одлуке о поступку рада Високог савета правосуђа.

Питање достојности судије приликом избора за вишу инстанцу који критеријум је, поред стручности, основни критеријум за вредновање рада према тренутним прописима, још је увек од другостепеног значаја. Према одредбама чланова 14 и 15 Одлуке о мерилима и критеријумима – критеријумом за утврђивање достојности за обављање судијске функције сматра се углед који кандидат ужива у средини из које потиче, показана толерантност у стручним расправама, спремност за уважавање туђег мишљења и аргумената у поступку колективног одлучивања. О достојности свих пријављених кандидата из реда судија даје се и описна оцена од стране колегијума матичног суда као и непосредно више правосудне инстанце. У пракси се полази од «претпостављене достојности», како за судије тако и судијске помоћнике. Релевантни писани подаци или бар тврдње (колегијума, појединих судија на колегијуму, председника суда) о недостојности неког кандидата су изузеци, а разматрање

притужби које се у појединим случајевима упућују Високом савету правосуђа на поједине кандидате спорно³⁶.

3.4.6. КРИТЕРИЈУМИ И МЕРИЛА ЗА ОЦЕНУ УСПЕШНОСТИ РАДА СУДИЈА И ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА РАЗРЕШЕЊА

А) Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности

Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности³⁷ први пут су донета након усвајања сета правосудних закона из 2002. године. Чланом 2 је прописано да неостваривање минимума резултата рада одређених овим мерилима представља разлог за покретање поступка у смислу члана 55 Закона о судијама – поступка за разрешење.

Овим актом прописано је да су мерила за оцену стручности и савесности вршења судијске дужности: број предмета у раду по судији, врста и сложеност предмета³⁸, број предмета који би судија требало да реши месечно, број укинутих, потврђених и преиначених одлука, време израде одлуке, благовремено и ажурно поступање у предмету као и однос према учесницима поступка – члан 1³⁹. Период оцене успешности не може бити краћи од 2 године (члан 2).

Мерила за оцену стручности рада судија⁴⁰ која су садржана у члану 3 изражена су бројевима - број решених предмета у месецу у основним

³⁶ У мањем броју случајева, на основу различитих сазнања, дошло се до закључка да одређени кандидат ипак није достојан за предлагање, посебно за виши суд или за председника суда. О томе Високи савет правосуђа није доносио посебну одлуку при чему кандидат о коме је реч, по правилу, није био упознат са сумњама у достојност, дакле није био у могућности да те сумње оповргне. Ови, иако ретки, закључци о недостојности односили су се првенствено на личне околности - понашање судије у средини у којој живи, а ређе на саму судијску функцију, однос са странкама и рад са предметима.

³⁷ Мерила је донео Врховни суд Србије («Службени гласник РС», бр. 36/2002 и 41/2002) коме је досадашњим Уставом стављено у делокруг да утврђује разлоге за разрешења судија.

³⁸ Врста и сложеност предмета се више не разматрају, осим у члану 16, где је дозвољен дужи рок израде одлуке у сложеним кривичним, грађанским, трговинским и управним предметима (мада ни овде није дефинисан појам сложеног предмета). Ово мерило је донекле разрађено и у трговинској материји, прописивањем различите „норме“ за различите врсте спорова пред трговинским судом.

³⁹ Из наслова овог акта би произлазило да се он бави само мерилима. Међутим, из садржине овог члана очигледно је да се ради и о критеријумима и о мерилима и да су као критеријуми рада судија наведени – стручност и савесност.

⁴⁰ Ова одредба је непотпуна јер говори само о квантитету рада, а из члана 12 се види да се стручност судије мери и на основу квалитета његовог рада. Код мерења квантитета рада судије занемарена је врста и сложеност предмета, која је у члану 1 одређена као једно од мерила за оцену успешности у вршењу судијске функције, а које се као мерило нигде даље не узима у обзир.

материјама према коефицијенту ажурности⁴¹. Према врсти и степену судова и материјама у оквиру њих, одређена је “норма” - број предмета који се очекује да судија минимално реши у току месеца (чланови 4 – 11)⁴². Мерило квалитета рада (које се чланом 13 погрешно назива критеријумом) у општинским и окружним судовима као и у трговинском суду је проценат укинутих, потврђених и преиначених одлука у односу на број размотрених одлука у вишем суду или у односу на број правноснажно окончаних предмета мериторном одлуком. Задовољавајући квалитет је прописан чланом 14⁴³.

Мерила за оцену савесности рада судије (чланови 15 и 16) су трајање поступка, благовремено заказивање расправа и поступање по предмету, однос према учесницима поступка и време израде одлуке. Време израде одлуке је законом прописан рок, осим у сложеним кривичним, грађанским, трговинским и управним предметима, када се овај рок може продужити највише до 30 дана. Разумљиво је и добро што су ова мерила су остављена растегљиво, јер поступање може бити савесно и истовремено различито, од случаја до случаја⁴⁴. Међутим, када је већ поступљено на такав начин онда је неопходно одредити субјекте и поступак у ком би се процењивало да ли су мерила испоштована.

Строго бројчана мерила, и овде као и другде, не могу бити поуздани показатељ учинка судија и могу подстаћи судије да решавају што брже и што више предмета, углавном оних који су лаки за пресуђење, а да при томе занемаре сложеније предмете.

⁴¹ Коефицијент ажурности добија се када се број нерешених предмета у посматраном периоду подели са просечним месечним бројем примљених предмета у том периоду. Опажања у вези са употребом овог мерил изложена су на странама 36 и 37.

⁴² У општинским судовима (члан 4) очекује се решавање одређеног броја предмета месечно - истражних (18), парничних (21), радних спорова (25), извршних, оставинских, ванпарничних и осталих (извршних, ванпарничних, земљишно-књижних, предмета платних налога, као и предметима Кв, Кри, Кп, Ик) у броју који одговара четворомесечном приливу.

У окружним судовима материје су сужене (члан 5) и „норма“ прописана за истражну (5), кривичну (4) и парничну (18) материју, а у апелационим (члан 7) за на кривичну (15) и парничну (20).

Врста и сложеност предмета само донекле је разрађена у првостепеној трговинској материји (члан 8) где се прави разлика у очекиваном броју предмета које судија треба минимално да реши месечно – привредни преступи (30), преступи са ино-елементом (16), банкарски спорови (16), грађевински спорови (16), спорови из ауторских права и индустријске својине (20), поступци принудног поравнања (5), стечаја (3) и ликвидације (5), као и ванпарнични поступци у којима судија треба да реши све примљене предмете у току месеца. Већ у Вишем трговинском суду (члан 9) разликују се само предмети привредних преступа и парнични предмети. У управним судовима нема разликовања предмета по врсти и сложености а у Врховном суду Србије они се разликују само по материјама – кривична, грађанска и управна (члан 11).

⁴³ Судија има задовољавајући квалитет ако број укинутих одлука у односу на број размотрених одлука не прелази проценат: за општински суд у грађанској материји 25%, кривичној 15%; за окружни суд у грађанској материји 20%, кривичној 15%; за трговински суд 20%.

⁴⁴ Европска комисија за ефикасност правосудја у Оквирном програму од 13. септембра 2005. године разматрајући разуман рок нарочито укључује време посвећено изради одлуке у писаном облику, како би се одредило да ли је неки рок разуман или не, уважавајући разне елементе који утичу на ово: сложеност и значај предмета, понашање странака и релевантних органа и слично.

Будући да је њихово ступање на снагу везано, одредбом члана 17 став 1, за ступање на снагу одредаба чланова 21 до 28 Закона о уређењу судова, односно за почетак рада Управног и апелационих судова, који закон такође још није ступио на снагу, Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности се још увек не примењују.

Б) Правилник о оријентационим мерилима за одређивање потребног броја судија и запослених у општинским и окружним судовима

У међувремену, од 2002. године па практично до 2007. године, за оцену минимума успешности рада судија примењиван је Правилник о оријентационим мерилима за одређивање потребног броја судија и запослених у општинским и окружним судовима⁴⁵, у складу са одредбом члана 17 став 2 Мерила из 2002. године⁴⁶. Дакле, мерила установљена актом Министра правде за сасвим посебну сврху – за одређивање потребног броја судија и запослених, фактички су годинама коришћена ради оцењивања успешности рада судија и одређивања тзв. “судијске норме”. Несумњива тачност закључка о овој фактичкој, али изузетно важној функцији мерила из овог Правилника произлази, како из околности што се у његовом члану 4 помињу појмови мериторно и предмета решених на други начин и установљава однос међу њима, уместо да та материја буде дефинисана посебним актима којима се вреднује рад судија, тако и из околности да се оквирни број решених предмета из ових Мерила употребљавао у судовима у Србији као „норма“ приликом израчунавања података о испуњености норме, све до 1.1.2007. године.

Правилник из 1998. године предвиђа „норму“ на другачији начин у односу на Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности из 2002. године. Он не даје распон у броју решених предмета који би омогућио градирање у вредновању рада судија, већ прописује тачно одређени очекивани број предмета који би судија требало месечно да реши за сваку од посебно наведених материја. То је и разумљиво, јер је његова основна намена да омогући одређивање потребног броја судија а не да се путем њега оцењује рад судија.

В) Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности која ће се привремено примењивати до дана почетка примене одредаба чланова 21 до 28 Закона о уређењу судова

⁴⁵ Правилник је објављен у “Службеном гласнику РС” бр. [47/98](#). Иначе, потребан број судија прописан је у лето 2006. године новим Оквирним мерилима за одређивање потребног броја судија у судовима опште надлежности и посебним судовима (“Службени гласник РС” број 61 од 18.7.2006. године) донетим од стране Високог савета правосуђа која, у односу на дотадашњи Правилник прописују претежно више „норме“ - очекиване бројеве решених предмета по судији.

⁴⁶ Овим ставом Мерила су допуњена накнадно у току 2002. године („Службени гласник РС“ бр. 41/2002)

Пошто је јасно да све судије не раде и не могу да раде истом брзином и квалитетом, али да је већина од њих ипак потребна за функционисање правосудног система, покушавајући да уреди на примеренији начин вредновање рада судија него што се то могло на основу Правилника из 1998. године, Врховни суд Србије донео је 2005. године Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности која ће се привремено примењивати до дана почетка примене одредаба чл. 21 до 28 Закона о уређењу судова ("Службени гласник РС" бр. 80 од 20.9.2005. године). Чланом 18 став 2 прописано је да даном ступања на снагу (28.9.2005. године) ових „привремених” Мерила за оцену минимума успешности престаје да важи члан 17 став 2 Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности из 2002. године („Службени гласник РС” бр. 36/2002 и 41/2002) на основу кога се, за оцену испуњености судијске „норме“ примењивао поменути Правилник из 1998. године.

Тако је формално је укинута примена Правилника из 1998. године за одређивање потребног броја судија у сврху оцењивања рада судија.

Ова тзв. „привремена“ Мерила из 2005. године од почетка су имала неуобичајену судбину. За оцену успешности вршења судијске дужности и процену испуњености „норме“ примењивала су се (чланови 3 до 14) од ступања на снагу до марта 2006. године. Од марта 2006. године поново је, без писаних објашњења, настављено са употребом „норме“ из правно неважећег Правилника из 1998. године. Затим је, у периоду од септембра 2006. године до почетка 2007. године, за исказивање податка о испуњености „норме“ у неким судовима коришћен правно неважећи Правилник из 1998. године, а у неким Оквирна мерила за одређивање потребног броја судија из јула 2006. године. Од почетка 2007. године коначно се више не примењује Правилник из 1998. године. Али, уместо да се од тада за податак о испуњености „норме“ примењују тзв. „привремена“ Мерила за оцену успешности вршења судијске дужности, примењују се Оквирна мерила за одређивање потребног броја судија у судовима опште надлежности и посебним судовима ("Службени гласник РС" број 61 од 18.7.2006. године).

Тзв. „привремена“ Мерила прописују оцену успешности вршења судијске дужности на сличан начин као и Мерила из 2002. године. Она такође предвиђају, одредбом члана 2 став 2 да неостваривање минимума резултата рада одређеног овим Мерилима представља разлог за покретање поступка у смислу члана 55 Закона о судијама (поступак за разрешење).

У члану 1, међу мерилима за оцену стручности и савесности вршења судијске дужности (број предмета у раду по судији, врста и сложеност предмета, број предмета који би судија требало да реши месечно, број укинутих, потврђених и преиначених одлука, број предмета у којима је у поступку по жалби против одлуке првостепеног суда отворена расправа пред другостепеним судом, време израде одлуке, благовремено и ажурно поступање у предмету, као и однос према учесницима поступку) ново мерило је број предмета у којима је у поступку по жалби против одлуке првостепеног суда отворена расправа пред другостепеним судом, што је последица последње измене Закона о парничном

поступку⁴⁷ као и Законика о кривичном поступку, чија је примена одложена до краја 2008. године. Међутим, период оцене успешности рада судије скраћен је чланом 2 став 1, са две године на период не краћи од 1 године.

И овде су мерила за оцену стручности рада судија која су садржана у члану 3 изражена бројевима - број решених предмета у месецу у основним материјама према коефицијенту ажурности. Према врсти и степену судова и материјама у оквиру њих, одређена је "норма" - број предмета који се очекује да судија минимално реши у току месеца (чланови 4 – 10).

Мерило квалитета рада (које се чланом 13 и у овом акту погрешно назива критеријумом) у општинским и окружним судовима као и у трговинском суду је проценат укинутих, потврђених и преиначених одлука у односу на број размотрених одлука у вишем суду или у односу на број правоснажно окончаних предмета мериоторном одлуком. Задовољавајући квалитет је прописан чланом 13⁴⁸ у истим односима размотрених и укинутих одлука, осим за трговинске судове код којих је подигнута граница укинутих одлука по жалби (25%) која се може сматрати задовољавајућим квалитетом рада.

Новина у оцени квалитета рада, настала као последица измене Закона о парничном поступку и Законика о кривичном поступку, садржана је у ставовима другим одредаба чланова 12 и 13. Њима је као допунски критеријум за оцену квалитета рада првостепених судија (у општинским и у окружним, као и у трговинским судовима) прописан % отворених расправа пред другостепеним судом у односу на број размотрених одлука у вишем суду или у односу на број правоснажно мериторно окончаних предмета. У овом случају, судија има задовољавајући квалитет, ако број отворених расправа ради извођења доказа који нису изведени у првостепеном поступку због погрешене одлуке првостепеног суда, у односу на размотрени број одлука у вишем суду не прелази 25%.

Иста су, као у Мерилима из 2002. године, и мерила за оцену савесности рада судије (чланови 15 и 16) - трајање поступка, благовремено заказивање расправа и поступање по предмету, однос према учесницима поступка и време израде одлуке, које је одређено законом, и може се продужити највише до 30 дана, у сложеним кривичним, грађанским, трговинским и управним предметима.

И на „привремена“ Мерила односе се све примедбе које су стављене Мерилима из 2002. године. Ни она не дају дефиницију критеријума и мерила за вредновање рада судија, термине критеријума и мерила употребљавају недоследно, истим терминима означавају различите појмове, који су измешани, несистематизовани и неразрађени, а значајни аспекти судијског посла нису уопште узети у обзир.

⁴⁷ Закон је објављен у „Службеном гласнику РС“ број 125/04

⁴⁸ Судија има задовољавајући квалитет ако број укинутих одлука у односу на број размотрених одлука не прелази проценат: за општински суд у грађанској материји 25%, кривичној 15%; за окружни суд у грађанској материји 20%, кривичној 15%; за трговински суд 25%.

И овај акт се односи и на критеријуме и на мерила, иако се у наслову помиње само термин „мерила,, јер члан 1⁴⁹ прописују мерила за оцену стручности и савесности, који су очигледно прописани као критеријуми. Такође, иако наслов упућује на закључак да се сам акт бави само минимумом успешности вршења судијске дужности, садржина члана 17 указује да се не ради само о томе, већ се дефинише обављање судијске дужности уопште. Њиме се, осим минимума успешности, дефинише и успешно и нарочито успешно вршење судијске дужности⁵⁰.

Одредба члана 3 која прописује начин оцењивања стручности рада судија⁵¹ је непотпуна јер говори само о квантитету рада (члан 12 прописује да се стручност судије мери и на основу квалитета његовог рада) и занемарује врсту и сложеност предмета, које су у члану 1 одређене као једно од мерила за оцену успешности у вршењу судијске функције.

Приликом примене мерила која се односе на квантитет рада, не води се рачуна о ефективном радном времену, односно о томе да се сваком судији узимају у обзир резултати с обзиром на време када је заиста радио у току извештајног периода (без боловања, одсуства и сл.) у складу са чланом 40 став 2 Судског пословника. У супротном, судија који иначе решава очекивани број предмета месечно и више, могао би да буде лошије оцењен због укупно мањег броја решених предмета у току године, иако је био оправдано одсутан.

Врста и сложеност предмета, иако од огромног значаја за вредновање рада судија нигде, па ни у овом акту, нису дефинисани.

Нејасно је и на основу чега су одређене бројчане вредности неких мерила.

Тако је одредбом члана 13 прописано да судија има задовољавајући квалитет ако број укинутих одлука у односу на број размотрених одлука не прелази проценат: за општински суд у грађанској материји 25%, кривичној 15%; за окружни суд у грађанској материји 20%, кривичној 15%; за трговински суд 25%. Иако су до почетка деведесетих година резултати рада судија у погледу квалитета били приближни овим процентима, па и бољи од њих, нејасно је зашто су мерила квалитета (утврђени проценти укинутих одлука) одређени на

⁴⁹ „Мерила за оцену стручности и савесности вршења судијске дужности су: број предмета у раду по судији, врста и сложеност предмета, број предмета који би судија требало да реши месечно, број укинутих, потврђених и преиначених одлука, број предмета у којима је у поступку по жалби против одлуке првостепеног суда отворена расправа пред другостепеним судом, време израде одлуке, благовремено и ажурно поступање у предмету, као и однос према учесницима поступка“.

⁵⁰ „Сматра се да судија успешно врши судијску дужност ако оствари коефицијент ажурности за 1/3 мањи, односно ако реши за 1/3 више предмета од утврђеног минимума у чл. 3. до 14. ових Мерила или писаним рефератима обрађује спорна правна питања судске праксе о којима се расправља на седницама судија и стручним скуповима судија.

Сматра се да судија нарочито успешно врши судијску дужност ако оствари коефицијент ажурности за 1/2 мањи, односно ако реши за 1/2 више предмета од утврђеног минимума у чл. 3. до 14. ових мерила“.

⁵¹ „Оцена стручности рада судија према критеријумима из члана 1. ових мерила врши се на основу броја решених предмета у месецу у основним материјама према коефицијенту ажурности“.

овај начин. Примера ради, у више од десет последњих година, на подручју Окружног суда у Београду проценат укинутих првостепених одлука у грађанској материји креће се око 40%, а у кривичној материји преко 20%. Мерила минимума успешности у погледу квалитета, задовољавајућег квалитета, у толикој су диспропорцији са реалним стањем, да она губе сваку примењивост и постају само жељена пројекција. Да би имала смисла (у оцени рада судија, предузимању системских мера) мерила треба да буду прилагођена реално постојећем стању и просечним резултатима рада, с тим што би се, са побољшањем стања, нужно подизала ка оптималним вредностима.

Нејасно је такође, како се оцењује квалитет рада у појединим областима. У истрази рецимо, проценат потврђених решења не одражава квалитет рада истражног судије. Тек током главног претреса, у зависности од тога да ли је на њему потребно поново изводити доказе раније изведене у истрази или доказе које је требало извести, може се процењивати квалитет обављеног рада истражног судије. У апелационој материји број одлука против којих је изјављен правни лек је тако низак у односу на укупан број решених предмета у другом степену, да се проценат укинутих одлука по правном леку може применити само као допунски критеријум за оцену квалитета рада другостепеног судије. Основни проблем овде је како оценити квалитет рада приликом доношења одлука које не подлежу могућности изјављивања правног лека, посебно оних којима се првостепена одлука укида и враћа на поновно суђење са налогом, а то је велики део другостепеног рада, с обзиром на податак да је рецимо проценат укинутих у парничној области већ дуго времена око 40%.

Чланом 3 овог акта дефинисано је још једно од мерила стручности - коефицијент ажурности, као количник броја нерешених предмета у посматраном периоду и просечног броја месечно примљених предмета у истом периоду. Ово мерило стручности одређено је као алтернативно, уз број предмета који судија месечно треба да реши, одредбама чланова 4 - 10, у различитим вредностима за општинске, окружне, трговинске, Виши трговински и Врховни суд Србије, у првостепеним и другостепеним материјама. Међутим, нејасно је на основу чега су утврђени конкретни коефицијенти или прописани конкретни очекивани бројеви предмета за решавање као ни зашто је негде коефицијент ажурности прописан алтернативно са очекиваним бројем предмета који судија треба да реши, а негде самостално (члан 4 став 2). Иначе, и све остале примедбе о (не)поузданости коефицијента ажурности због којих се не би требало безрезервно ослањати на њега као на опште мерило за оцену стручности, изнете на странама 36 и 37, у потпуности важе и у овом случају па нема потребе за њиховим поновљањем.

Из чињенице да судије имају висок коефицијент ажурности и поред тога што завршавају не само „норму“ – очекивани број предмета, већ и преко тога⁵² погрешно је закључити, као што се уобичајено чини, да те судије неуспешно врше своју дужност. Та, као и чињеница да судије не савладавају „норму“ – очекивани број предмета због малог месечног прилива нових предмета, указују

⁵² У окружним судовима у Србији, у другостепеној грађанској материји, на пример, у 2005. години упркос повећању броја решених предмета за скоро 40%, повећан је коефицијент неажурности за 35%, између осталог, због повећања прилива предмета за 73%. Сличан тренд, са истовременим повећавањем броја решених предмета са једне стране и неажурности, са друге стране, због повећаног прилива, показао се и у 2006. години и он траје већ неколико година.

да у одређеном суду, или у одређеним одељењима свих судова, постоји мањи или већи број судија од потребног или да судије нису правилно распоређене годишњим распоредом послова, односно да у целом систему постоји неодговарајући број судија, или да су оне неравномерно оптерећене по судовима

Уместо исхитреног закључка о неуспешности обављања судијске дужности и потребе за „кажњавањем“ или променом судија, што је уобичајена пракса у Србији, Европска комисија за ефикасност правосуђа у Оквирном програму од 13. септембра 2005. године – Нови циљ за правосудне системе: Решавање сваког предмета у оптималном и предвидивом року наглашава, између осталог, да ће се трајање поступка у преоптерећеном суду продужавати и указује на различите мере које могу имати позитиван утицај на решавања заосталих предмета у преоптерећеним судовима, као што су: специјализација судова, боље распоређивање предмета између судова различитих нивоа, промена у месној надлежности судова, или коришћење алтернативних начина решавања спорова.

СУДИЈСКА «НОРМА» У ПОДЗАКОНСКИМ АКТИМА

МАТЕРИЈА	Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности „Службени гласник РС“ 36/2002 и 41/2002	Правилник о оријентационим мерилима за одређивање потребног броја судија и запослених у општинским и окружним судовима „Службени гласник РС“ 47/98	Оквирна мерила за одређивање потребног броја судија у судовима опште надлежности и посебним судовима „Службени гласник РС“ 61/06	Мерила за оцену минимума успешности вршења судијске дужности која ће се привремено примењивати – чл.17 „Службени гласник РС“ бр. 80/2005		
				Минимум успешности чланови чл. 3 до 14	Успешно вршење +1/3 чл.17ст. 1	Нарочито успешно вршење +1/2 чл.17ст. 2
истражни Ки (општински)	18	20	27	18	24	27
кривични К (општински)	14	16	21	14	19	21
парнични П (општински)	21	23	25	20	20	27
радни спорови П1 (општински)	25	30	30	20	20	27
истраге Ки (окружни)	5	7	7	5	6,6	7,5
кривични К (окружни)	4	4	5	4	5,3	6
Парнични П (окружни)	18	23	20	15	20	22,5
2 ^о кривични Кж (окружни)	—	30	30	15	20	22,5
2 ^о грађански Гж (окружни)	—	35	30	20	27	30
управно		30	50	20	27	30
парнични П (апелациони)	20	35	25	20	20	27
кривични Кж (апелациони)	15	30	10	15	15	20

3.4.7. ПОСТУПАК ВРЕДНОВАЊА РАДА СУДИЈА И ЗАШТИТА ПРАВА СУДИЈА У ТОМ ПОСТУПКУ

У поступку вредновања рада судија у суштини није обезбеђено ни њихово учешће ни правна заштита. Уопштена одредба члана 26 Закона о судијама о праву судије на притужбу Великом персоналном већу ако му је повређено право за које овим законом није предвиђен посебан поступак заштите, практично се не користи⁵³.

Поступци пред Високим саветом правосуђа и Великим персоналним већем увек су затворени за јавност, њихове одлуке нису јавне, осим оних одлука Великог персоналног већа за које се председник Већа и председник Врховног суда сагласе да буду објављене у средствима јавног информисања због нарочито важних разлога. Против њихових одлука није дозвољено правно средство.

Нови Устав међутим, одредбом члана 170 прописује могућност изјављивања жалбе пред Уставним судом против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Чини се рационалним закључак да ће, у недостатку другог правног лека, и судије моћи да користе ово правно средство.

Насупрот томе, у Француској, Немачкој, БиХ, Словенији, примера ради, судија је благовремено обавештен о намераваном поступку вредновања његовог рада и активно укључен у њега. На располагању му стоје сви резултати његовог рада као и различита правна средства уколико сматра да је његов рад неправилно вреднован или неко његово право повређено или неосновано угрожено.

У Француској председници одељења морају да се старају да судије чији ће рад бити вреднован благовремено добију одређени формулар - анекс. У анексу судија треба синтетички да опише своје активности и наведе обуку и усавршавање које је прошао у периоду који је обухваћен оцењивањем. Тако судија има прилику да се изјасни о својим активностима и начинима и методама њиховог спровођења. Њихов опис треба да буде јасан и прегледан, може садржати бројчани приказ рада судије, као и опис самих активности (материју рада, природу предмета спора, број донетих одлука, број предмета у раду, додатне активности, рад у већима итд). Од судије се не тражи да оцени свој рад тим изјашњавањем, нити да приложи материјал који ће оправдати и потврдити његов извештај. Судија такође учествује у разговору на основу кога председник одељења даје мишљење председнику суда о раду судије. Председник суда сачињава оцену рада судије и материјал на основу кога ју је сачинио упућује судији коме је остављен рок од 8 дана да изјави евентуалне примедбе. Посебно се води рачуна о навођењу датума достављања евалуационог досијеа (предмета) због процене благовремености жалбе судије. Ако нема примедби, оцењивање постаје коначно а целокупни предмет се

⁵³ Велико персонално веће дужно је да одлучи о притужби у року од осам дана и одмах упознаје са својом одлуком председника суда, председника непосредно вишег суда и председника Врховног суда Србије.

доставља Дирекцији за правосуђе (Поддирекцији за судије, пре рока унапред одређеног). У случају постојања примедби на оцењивање и после евентуално извршених измена, судија ће бити обавештен да је оцена постала коначна и затим ће предмет бити упућен у Дирекцију. Судија који оспорава коначни евалуциони материјал о свом раду, може да се обрати и Комисији за унапређење у року од 15 дана од дана пријема обавештења да је оцена постала коначна. Комисија, по добијању мишљења и примедби од заинтересованог и лица које је спровело оцењивање, доставља своје мишљење са образложењем у досије судије.

У БиХ поступак оцењивања се одвија у неколико фаза. После прелиминарног оцењивања следи предочавање прелиминарне оцене судији који се оцењује уз обавештење да може уложити писани приговор у року од 3 дана од дана пријема прелиминарне оцене. О приговору одлучује председник суда који га може уважити и доставити нову оцену судији или ће судији доставити писани одговор на наводе из приговора у року од 3 дана од пријема приговора. Поводом одговора на свој приговор судија може поново доставити образложени приговор у року од 3 дана од пријема одговора. Уколико председник суда не уважи образложени приговор, доставиће своју оцену, приговор судије, одговор на приговор уз све остале евентуалне материјале Већу које ће дати коначно мишљење о приговору.

Словеначки Закон о судијској служби овлашћује судију да достави образложене примедбе на мишљења Персоналног већа и министарства надлежног за правосуђе како о подобности кандидата за избор, у року од осам дана од дана пријема мишљења, тако и да изјави жалбу против решења Судског већа о премештају односно именовању на место судије, односно на положај саветника, и против решења у вези са сврставањем у платни разред судија, у року од осам дана од дана пријема решења, о којој одлучује Судско веће двотрећинском већином гласова свих чланова. Оцењивани судија може, Персоналном већу Врховног суда Републике Словеније, у року од осам дана изјавити жалбу против оцене своје службе коју му доставља Персонално веће, у писменој форми и поверљиво. Оцена судијске службе се даје на основу података из личног листа судије и других података о испуњавању критеријума из члана 29. овог закона у који се уносе сви подаци од значаја за израду оцене судијске службе а о садржини сваког уноса одмах се обавештава судија на кога се лист односи који има право увида у свој лични лист.

3.4.8. НЕДОСТАЦИ СИСТЕМА ВРЕДНОВАЊА РАДА СУДИЈА У СРБИЈИ

Систем вредновања рада судија у Србији:

- није у функцији успешног управљања правосудним системом (подизањем укупних способности судија кроз систем обуке и оптималним коришћењем судија унутар суда, кроз годишњи распоред послова) већ је искључиво у функцији одлучивања о статусу судија (избору и разрешењу)
- није сталан нити се примењује према свим судијама већ постоји само приликом предлагања за избор у виши суд или приликом утврђивања постојања разлога за разрешење и то само оних судија који су конкурисали за избор у виши суд (напредовање) или оних према којима је покренут поступак за разрешење
- одређен је неусклађеним и често контрадикторним нормама садржаним у више законских и подзаконских аката које доносе различита тела (Врховни суд, Високи савет правосуђа, Велико персонално веће)
- садржи критеријуме и мерила за вредновање рада судија који су недефинисани, непотпуни, нејасни, непрецизни, недоследни, непоуздани и неусаглашени и који не узимају у обзир све околности од значаја за вредновање рада судија и не гарантују њихову једнаку примену у свим случајевима
- спроводе субјекти који не одлучују о обуци судија (Високи савет правосуђа, Велико персонално веће, председник суда) па оцена не утиче на врсте, начине и програме обуке (стручног усавршавања) и на врсту посла коју ће судије обављати у суду
- спроводи се у поступцима који нису транспарентни (отворени, јавни, јасни) и не обезбеђују заштиту права судија чији је рад предмет вредновања
- не омогућава процену трајања поступка пошто подаци о стварном оптерећењу судија и судова често нису довољно поуздани и упоредиви
- лишава грађане могућности процене и избора да ли да се упуштају у судски поступак или да спорни однос реше другим законским путем
- утиче на смањење поверења грађана у рад судова што отежава успостављање правне државе.

Наведени недостаци указују на закључак да постојећи систем вредновања рада судија није могуће поправити већ да је неопходно успоставити потпуно нови систем у којем ће они бити отклоњени.

Приликом отклањања постојећих недостатака и успостављања новог система вредновања рада судија, осим упоредних искустава, ваља имати у виду и међународне стандарде и препоруке који и сами проистичу из дуготрајног, свеобухватног, упоредног бављења проблемом вредновања рада судија и општеприхваћених циљева којима теже све демократске државе у успостављању и очувању владавине права.

4. ПРЕДЛОГ

4.1. ПРЕТХОДНИ ЗАКЉУЧЦИ

Сложеност судијског рада и флуидност и осетљивост процене његове квалитативне компоненте, као и релативност критеријума за његово вредновање и проблеми у њиховој објективизацији, са једне стране и потреба за одговорношћу судија у њиховом независном и непристрасном обављању судијске дужности, уз потребу за сталним унапређењем услова за остваривање права грађана на правично суђење, чине вредновање рада судија изузетно тешким послом.

Вредновање судијског посла, због његове сложености, мора да узме у обзир све његове аспекте. Осим у броју решених предмета, судијски посао се састоји и у праћењу компликованих транзиционих дешавања, упознавању са садржином бројних измењених закона, системском тумачењу закона ради њихове правилне и правичне примене, чињенично-правној припреми за суђење, предузимању процесних радњи у циљу обезбеђења услова за одржавање рочишта, упознавању са праксом и прописима, вештини самог суђења и способности и спремности за доношење одлуке, писању пресуде са јасним и убедљивим образложењем заснованим на правилној примени и тумачењу права, учешћу у обуци (и у својству полазника и у својству предавача) и у раду стручних тела, у раду са приправницима и саветницима, учешћу у раду на седницама колегијума, одељења, кривичних и других већа у којима судија није председник већа, као и у великој количини административно-техничког рада, између осталог.

Очигледно је да је у вредновању рада судија потребно сагледавање, уважавање и вредновање свих ових аспеката одговарајућом комбинацијом више елемената садржаних у критеријумима и мерилима, при чему се сви они морају оценити на одговарајући начин.

Оцена рада судије, као резултат процеса вредновања његовог рада, треба да буде донета вредновањем сваког од критеријума, односно сваког од елемената од којих се сваки критеријум састоји, на основу више одговарајућих мерила - показатеља за сваки од критеријума, уз учешће судије у поступку вредновања ради разјашњења околности које се не могу уочити из прикупљених података и уз овлашћење судије да изјави правни лек против оцене рада.

При томе закључак о раду судије треба дати тек када се сви резултати његовог рада ставе у однос са просечним резултатима у конкретном суду и/или у Републици. И одлуке о мерама које ће бити предложене или примењене како у односу на конкретног судију, тако и у односу на суд или цео систем треба доносити стављањем ових појединачних података у однос са просечним у конкретном суду и/или у Републици.

Разликовање квантитета и квалитета рада судија и успостављање јединственог, свеобухватног, фер и што поузданијег система мерења резултата њиховог рада (мерење квантитета) олакшава вредновање рада судија.

Ово даље омогућава функционалну повезаност вредновања рада судија са предузимањем системских мера у судству (одређивање потребног броја судија, праћење ефикасности и равномерне оптерећености судија и судова, одређивање и спровођењем одговарајуће обуке), са одређивањем статуса судија и њиховим професионалним кретањем (вертикалним – кроз избор у више инстанце или кроз разрешење и хоризонталним – кроз распоређивање судија унутар суда сходно њиховим резултатима рада, афинитетима и ужој специјализацији) и са успостављањем система личне одговорности судија за обављање судијских дужности и заштитом њихове независности у овом поступку.

Од сличних закључака пошло се и у суседној БиХ, држави са сличним, доскора истим правним системом и традицијом блиској нашој. Нагласак је стављен на благовремено кретање предмета из једне фазе у следећу, а не на бројању и и придаваљу претежног значаја броју решених предмета. Пилот мерење и оцењивање резултата рада судија преко временских мерила и пондера предмета, осмишљено током 2005. године, вршило се неколико месеци, до половине 2007. године и показало низ предности у односу на до тада постојећи систем мерења резултата рада судија кроз оријентациона мерила/“норме“.

4.2. МОГУЋИ ПРИСТУП

4.2.1. УТВРЂИВАЊЕ ВРЕМЕНСКИХ РОКОВА И РАЗВИЈАЊЕ СИСТЕМА ПОНДЕРА

За овај систем од највеће је важности да се дефинишу, утврде **временски рокови за решавање различитих врста предмета кроз различите фазе поступања** у њима и да се **развије систем пондера**, ознака сложености, за различите врсте предмета, да се израчуна време које судије имају на располагању за поступање у одређеним предметима и да се, **на основу пондера и расположивог времена за рад на предметима**, утврде **норме за укупан број предмета**, које би се користиле као основни квантитативни фактор у процењивању броја потребних судијских места, са једне стране и да се **развије свеобухватан систем за оцењивање квантитативних резултата рада судова и судија заснован на временским роковима за различите фазе одређених врста предмета**, укупном времену потребном за решавање предмета, просечном трајању поступка, сразмери решених предмета (количник броја решених и броја примљених предмета у посматраном периоду).

4.2.2. УТВРЂИВАЊЕ ВРЕМЕНСКИХ РОКОВА ЗА ПРОЦЕСУИРАЊЕ ПРЕДМЕТА

Кораци у процесу:

- идентификовање разних врста предмета из одређене материје - идентификовање врсте радњи у свакој врсти предмета
- израчунавање трајања и броја, учесталости сваке од идентификованих радњи
- сабирање времена потребних за предузимање сваке од радњи у одређеној врсти предмета и
- израчунавање времена потребног за окончање једне врсте предмета

Ово би могле да обаве радне групе (делфи метод), састављене од искусних судија из различитих судова, по потреби уз учешће искусних тужилаца, адвоката и судских радника (уписничара) за различите области (кривичне, парничне, првостепене, другостепене и слично). Резултати ових радних група могли би да буду проверени конкретним мерењем стварних предмета које су судије у одређеним репрезентативним (пилот) судовима решиле које би свакодневно водиле дневнике током периода од 3 месеца или дуже у њих бележиле време протекло између две радње у поступању по неком предмету, време утрошено за сваку радњу у свакој врсти предмета (нпр. за прегледање списка, за рочиште, припрему за суђење, консултовање прописа, изразу мишљења). Након истека времена провере, прикупљене и сређене информације и коментаре из дневника, радне групе би требало да проуче и евентуално коригују своје временске процене.

4.2.3. УТВРЂИВАЊЕ СИСТЕМА ПОНДЕРА

Систем пондерисаних предмета заснива се на одговорима на следећа питања:

- колико времена је просечно потребно за окончање сваке врсте предмета (пријема, поступање, суђење, одлучивање са достављањем одлуке)
- колико времена типичан судија има на располагању за рад у предметима

За процену радне норме користи се време као одредница. Суштина је да се утврди колико је времена довољно и колико би времена требало да буде довољно за решавање сваког предмета, и да се онда израчуна колико је времена потребно за решавање сваког предмета.

Множењем просечног времена по предмету са бројем предмета добија се укупно време потребно за решавање свих предмета, а дељењем добијеног времена са расположивим временом судија добија се веза радне норме са бројем судија.

Почетни кораци у овом процесу слични су корацима за утврђивање временских рокова, као што је раније објашњено. Радне групе врше процену просечног времена за радњу у предмету, а онда одређују просечну учесталост дешавања сваке радње за сваку врсту предмета. Следећи корак је да се помножи просечно трајање неке радње са њеном учесталашћу како би се дошло до “пондера по задатку” за сваку врсту предмета. Затим се саберу “пондери по задатку” за сваку појединачну врсту предмета и тако добије пондер предмета.

Коначно, дељењем пондера (укупно потребног времена) предмета за одређену врсту предмета са расположивим временом судија добија се број предмета те врсте које један судија може да реши у периоду од годину дана.

Ради утврђивања броја судија који су потребни у суду ради решавања укупног броја предмета у разумном временском року (под претпоставком да је у једној години прилив предмета једнак броју решених предмета) производ броја свих врста примљених предмета и одговарајућих пондера (укупно време које ће се потрошити на решавање примљених предмета) подели се са расположивим временом судија⁵⁴.

4.2.4. РАСПОЛОЖИВО ВРЕМЕ СУДИЈЕ

Расположиво вријеме судије одражава број дана који сваки судија има на располагању годишње за расправе и за рад у вези са предметом. “Просечна”

⁵⁴ Треба напоменути да се процене временских интервала и укупног времена дају за просечан предмет сваке врсте. Екстремно дуго и екстремно кратко трајање предмета апсорбују се у просечно трајање предмета (вријеме трајања већине предмета) у дужем периоду.

или “стандардна” година судије требало би да прецизно одражава разне факторе који смањују број дана које судија има на располагању за расправе у предмету, као што су викенди и празници, боловање, годишњи одмор, едукација судија, службена одсуства и слично. Судијска година може се мерити у минутима, сатима или данима, али која год да се мера користи, она чини кључну одредницу у утврђивању колико предмета се може процесуирати у року од годину дана⁵⁵.

Судијски дан се може поделити у два дела: време посвећено стварима повезаним с предметима, и време посвећено стварима које нису повезане са предметима. Време које судија проведе у раду на предметима варираће на дневној основи, али типичан дан ће укључити број сати у радном дану умањен за ствари као што је пауза за ручак, административно време, кореспонденција, телефонски разговори, време чекање или време “празног хода”, састанци судија, време путовања за пословне потребе суда, активности у вези са грађанима и едукација грађана⁵⁶.

Судијска година је производ броја расположивих судијских дана са бројем сати у дану за рад на предметима⁵⁷.

Коначан корак за одређивање потребног броја судија за процесуирања укупног броја предмета у суду је дељење укупног времена процесуирање очекиваног броја примљених предмета (или предмета којим судије треба да буду задужене) са потребним судијским временом⁵⁸.

Ако се свим врстама предмета доделе пондери/поени судијске радне норме на основу судијског времена потребног за њихово решавање, укупан број

⁵⁵ На пример, до судијске године се може доћи на следећи начин: викенди–104 дана; празници– 3 дана; годишњи одмор–22 дана; боловање–8 дана; обука судија–6 дана; укупан број потрошених дана–143, судијска година–222 дана (с обзиром на укупан број дана у години–365)

⁵⁶ Један од приступа за одређивање колико је времена за рад на стварима повезаним с предметима на располагању сваког дана је да се одреди број сати у радном дану (нпр. 8 сати) и да се израде стандардне вредности за одузимање времена за активности које се не односе на предмете, изражене у минутима или проценту. Пример стандардних вредности за одузимање изражен у минутима: пауза–30 минута; административни послови–30 минута; састанци судија–30 минута, све остало–30 минута; укупно вријеме за активности које се не односе на предмете–120 минута или 2 сата. Укупно расположиво време за рад на предметима–6 сати. Пример за стандардно дозвољено време за рад на активностима које се не односе на предмете изражено у постотцима: састанци судија – 9%; пауза–7%; све остало–6%; укупно стандардно дозвољено вријеме–30%. Укупно расположиво вријеме за рад на предметима–70% (или 5.6 сати од укупно 8 сати у радном дану).

⁵⁷ Следећи наведене примере, 222 расположива судијска дана годишње x 6 сати дневно на располагању за рад на предметима = 1.332 судијска сата на располагању годишње за активности повезане с предметима.

⁵⁸ На пример, ако радне групе одреде да је у просеку потребно 6 сати радног времена судије да се реши предмет провалне крађе, а да судијска година износи 1.332 сата, онда би један судија требало да буде у стању да реши 220 предмета провалне крађе у једној години или 18 предмета провалне крађе месечно. Ако је у просеку потребно 4,4 сата судијског времена да се реши неки предмет који се односи на уговоре, онда би један судија требало да буде у стању да ријеши 300 предмета у уговорима у једној години или 25 таквих предмета мјесечно.

(Напомена: Време одмора је већ раније одузето како би се добило вријеме рада на предметима на располагању судији у периоду од годину дана, тако да се овде дели са 12, а не са 11 месеци)

предмета додељен у рад сваком судији и његови резултати могли би се мерити у пондерима/поенима судијске радне норме и могли би се упоредити са другим судијама, без обзира на комбинацију различитих врста предмета који су додељени у рад сваком поједином судији.

4.2.5. ПРИЗНАВАЊЕ СУДСКОГ И СУДИЈСКОГ ВРЕМЕНА ЗА ОДРЕЂЕНЕ АКТИВНОСТИ

Радне групе би требале да размотре начин мерење одређеног времена судова или судијског времена које раније није мерено нити се признавало судовима и судијама према постојећим оријентационим мерилима/нормама, као на примјер време проведено у раду већа у коме судија није редовно распоређен; време потребно да се проследи жалбе, време поступања у првостепеном суду након што се донесе одлука по жалби.

4.2.6. РАЗДВАЈАЊЕ ДУЖНОСТИ ИЗМЕЂУ СУДИЈА И ПОМОЋНОГ СУДСКОГ ОСОБЉА

Радне групе би требало да дефинишу критеријуме за раздвајање дужности судија од дужности помоћног особља разних нивоа у сврху процењивања судијског времена. Рад на хронолошком сређивању списка, достављању писмена, расписивању позива, здружавању доказа, провери процесних претпоставки за одржавање рочишта, изради лакших решења (о ненадлежности, о налагању за уређење тужбе, о ослобађању од трошкова поступка или о обавезивању на њихово плаћање и слично) може обављати обучено судско особље. Иако такав посао не би требало укључивати у процену времена за пондерисање предмета јер се тако верније одражава ниво професионалних напора судије и прецизније утврђује процена потреба за судијама, досадашње искуство нас упозорава да ће тешко доћи до промена у овом погледу и да ће судије у још значајном периоду саме обављати ове послове, па би било реално, у том времену и њих рачунати у послове које обавља судија.

4.2.7. ПРОБНИ СИСТЕМ ПОНДЕРИСАНИХ ПРЕДМЕТА

Након што радне групе утврде време за обављање задатака, временске рокове и пондере за различите врсте предмета, расположиво судијског време и број предмета сваке врсте коју би један судија требало да реши за годину или за месец дана, ови резултате би требало тестирати у погледу њихове ваљаности у

одабраним судовима, истовремено са тестирањем временских рокова за различите радње у одређеним врстама предмета⁵⁹.

По добијању података, информација и коментара радне групе би требало да проследи своје кориговане процене свим судијама и судовима у Србији ради добијања њихових коментара и, након повратних коментара, радне групе би требало да размотре и коригују још једном своје процене тамо где је то оправдано. Њихове коначне препроуке би затим требало прослиједити Високом савету правосуђа и Врховном суду Србије, односно одговарајућој комисији Високог савета судства за питања судске управе.

4.3. НАПОМЕНЕ

Никада не треба изгубити из вида да временске мере, пондери предмета и статистички подаци о резултатима рада нису научно егзактни. Оне треба да се користе само као показатељи ефикасних или недовољних резултате рада суда и судија, постојања системских проблема и оправданости даљег истраживања и предузимања потребних мера како би се охрабрили и побољшали радни резултати судија и суда, унапредило благовремено поступање у предметима или како би се размотрило покретање дисциплинског поступка као крајње рјешење. Не треба губити из вида ни да су квантитативни резултати рада само су један фактор свеукупног вредновања рада судија.

Вредновање рада судија и установљивање објективизираних критеријума и поузданих, упоредивих и редовно примењивих мерила за њих, које би омогућило да у правосуђу Србије раде стручне, оспособљене и достојне судије несумњиво је једна од најважнијих мера реформе правосуђа, чију неопходност наглашава и Студија о изводљивости за закључење споразума о стабилизацији и придруживању Европској унији.

Упознато и сагласно са смерницама Комисије за реформу правосуђа која је, преко своје радне групе, предложила критеријуме и мерила за избор судија и стално вредновање њиховог рада, Друштво судија се усредредило на утврђивање мерила за оцену резултата рада судија. Током скоро двогодишњег рада искристалисао се закључак да би и у Србији било могуће применити временска мерила резултата рада судија путем 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 довођењем у однос расположивог времена судија са укупним бројем предмета и просечним и стварно утрошеним временом потребним за њихово решавање. На овај начин могли би се и дефинисати предмети по сложености („пондери“), правилније проценити потребан број судија и осталих

⁵⁹ Једна од техника која може помоћи да се спречи претеривање у односу на време проведено у раду на задацима је да се од судија тражи да бележе своје време као проценат својих дневних/недељних/месечних послова, а да укупан износ не може прећи 100%.

запослених, па и утврдити судијске“норме“, док су оне потребне у транзиционом периоду реформе. Креирање оваквог модела мерења резултата рада судија и његова пробна примена захтевају ангажовање стручњака (правника, статистичара, ИТ стручњака, судског особља) и судија у судовима широм Србије.

Систем за мерење резултата рада судија, као део система вредновања рада судија је веома важан за Високи савет правосуђа и Велико персонално веће Врховног суда Србије, односно за Високи савет судства када буде конституисан, пошто је повезан са њиховом функцијом избора у више инстанце и разрешења судија, вођења дисциплинских поступака против судија, надзирања ефикасности и равномерне оптерећености судова и утврђивања потребног броја судија за сваки суд. Исто тако, систем мерења је веома важан за председнике судова код надзирања и руковођења радом суда и судија који у њему раде, прављења годишњег распореда судија, поступања по притужбама и иницирање поступака за разрешење. Систем мерења је такође веома важан и за Министарство правде које дели надлежност и одговорност у погледу одређивања података о раду суда који ће се редовно или повремено пратити, прописивања образаца и методологије у прикупљању статистичких података о резултатима рада судија и надзирања пословања судова и координирања тих активности са Високим саветом судства и Комисијом за реформу правосуђа.. Коначно, код доношења одлука о финансирању које имају утицај на судове, владини органи задужени за финансирање у значајној се мери ослањају на податке о укупном броју предмета и резултатима рада које достављају судови, Високи савет правосуђа и Врховни суд Србије.

Стога је од суштинске важности да систем вредновања рада судија, посебно систем мерења резултата њиховог рада прецизно, исправно и потпуно одражава резултате рада судија и судова. Потреба успостављања система вредновања рада судија као и потреба усаглашавања целог правосудног система са новим Уставом упућују на закључак да је за даљи успешан рад у реформи правосуђа потребно заједничко усклађено ангажовање свих – како оних који ће осмишљавати, конкретизовати и спроводити даље мере у реформи правосуђа, тако и оних на које ће се те мере односити.