

Кратак осврт на Функционалну анализу правосуђа у Србији

Функционална анализа правосуђа у Србији (у даљем тексту: Анализа) коју су урадили експерти Светске банке, по схватању Друштва судија, представља изузетно користан документ који говори о одређеним важним питањима и даје препоруке (дакле не инструкције) која држава треба да има у виду и пажљиво анализира пре него што одлучи да ли ће се и које од препорука прихватити. Одлука о томе је веома важна јер у току приступних преговора неће постојати могућност за предомишљање и одустанак од преузетих обавеза.

Поред похвала, Друштво судија има и одређене примедбе у погледу Анализе.

Пре свега, реч је о примењеном приступу у анализи правосудног система коме се, у принципу, пришло као према привредном субјекту, без довољног уважавања разлика и специфичности правосудног система. Отуда и термини који се користе у Анализи: „понуда“ и „потражња“ за правосудним услугама; „однос потражње/понуде већ указује на прекомеран број радне снаге“; „учинак“ судова; судије и тужиоци као скупа и „трајна инвестиција“, који „кад једном буду постављени, тешко их је уклонити...“; „продуктивност“ судова; „пружаоци/корисници услуга“; „управљање учинком“; „плата према учинку“; „управљање људским ресурсима“; преусмеравање средстава алоцираних за плате ... на друге приоритетне расходе, као што су инвестиције за управљачке капацитете...“ итд.

Осим тога, Анализа је сагледала трошкове правосудног система само с обзиром на буџетска издвајања, иако је коректан методолошки приступ да се укупни трошкови система исказују збиром издатака - оних који се чине из буџета, и оних које чине грађани из сопствених „цепова“. Ово је важно зато што ће се уштеде које ће се остварити смањењем буџетских издатака одразити или на квалитет „правде“ (опадање квалитета) или на поскупљење „приступа“ правди за грађане (веће таксе, скупље правне услуге, виши трошкови превоза итд.). У ситуацији када само 7 од 47 држава – чланица Савета Европе има нижи национални доходак по становнику од Србије (4.158 евра) што је у Савету Европе 18% од просека или 25% од медијане, када је више од петине становника незапослено, односно када је запослена свега половина радно способних становника, такав приступ правосудном систему и уштедама може додатно повећати незадовољство грађана правосудним системом и реформама које се предузимају.

Анализа садржи и неке методолошке поступке који нису прихватљиви, нити се употребљавају у СЕПЕЖовом извештају, на који се Анализа позива, као што је ЕУ просек - предмета, расхода за тужилаштво у односу на ЕУ просек, итд. (стр. 58, 82, 85, 97, 37). Напротив, сваки СЕПЕЖов извештај, па и овај из 2014 (2012) који је коришћен у Анализи, увек садржи посебну напомену¹ о томе да поређењу треба приступити са посебним опрезом; да се увек морају имати у виду особености система које могу да објасне разлике између држава; што значи да „само активно читање овог извештаја може да омогући

анализу и формирање закључака“; да се бројке не могу узимати пасивно једна за другом, већ да се морају тумачити у светлу наведених коментара; да Извештај „има за циљ да да преглед ситуација у европским правосудним системима, а не да рангира најбоље“ „што би било научно нетачно и не би представљало корисно оруђе за јавне правосудне политике“; да „заиста, поређење не значи рангирање“ итд.

Осим тога, Анализа садржи и неке нетачне податке на основу којих су касније изведени бројни закључци и препоруке. Примера ради, а то није једини случај, за констатацију из Анализе којом почиње глава *Управљање финансијским ресурсима* (страна 37) да је „расход за судове у Србији 0,66% БДП, што је више него у било којој земљи чланици ЕУ коју прати СЕПЕЖ“, нити је наведен извор, нити тај податак постоји у наведеном Извештају СЕПЕЖа. Напротив, Србија овај податак није ни дала пошто ни није имала механизам да у буџету раздвоји средства која се издвајају само за судове од средстава која се издвајају за правну помоћ (одбране по службеној дужности), што је и констатовано испод табела на стр. 35 и 37 Извештаја СЕПЕЖа.

Најспорнији део Анализе, међутим, тиче се „управљања људским ресурсима“ и препорука бр. 35 и 36. Препоруком бр. 35 предлаже се замрзавање запошљавања за судије и непопуњавање упражњених судијских места, смањивање фонда плата, преусмеравање средстава алоцираних за плате упражњених судијских позиција на друге приоритетне расходе, као што су инвестиције, у управљачке капацитете. Препоруком бр. 36 предлаже се анализирање потребе за несудијским особљем; одређивање тренутних могућности за смањењем броја запослених кроз отпуштање или природни одлив; доношење програма за смањење броја запослених и смањење или ангажовање споља помоћног особља чија улога не доприноси процесуирању предмета (чистачице, возачи, дактилографи, особље писарнице, особље одржавања, столари, итд.); подстицање особља да из судова пређу у извршну власт или тужилаштва као боља алтернатива од отказа; ограничавање разлога за ангажовање особља на одређено време или по уговору; замрзавање волонтерског рада.

Примедбе са аргументацијом Друштва судија у вези са овим препорукама дати су у основном тексту Коментара нацрта Акционог плана за поглавље 23.

Анализа у садашњој форми, представља, још увек, документ који би требало дорадити како не би дошло до могућих штетних последица по правосудни систем, уколико би се, без додатне провере, прихватила свака од понуђених препорука.

ⁱ **Упоредивање података и правила** (СЕПЕЖ Извештај о “Европским правосудним системима – Издање 2014 (подаци из 2012): Ефикасност и квалитет правде”, страна 10:

„Упоредивање квантитативних вредности из различитих земаља које откривају различите географске, економске и правне ситуације је деликатан задатак. Требало би му приступити са великим опрезом од стране експерата који извештај пишу и од стране оних који га читају и, поврх свега, од стране оних који тумаче и анализирају информације које садржи.

Како би се упоредиле различите земље и њихови системи, морају се имати у виду особености система, које могу објаснити разлике од земље до земље (различите правосудне структуре, организација судова и употреба статистичких инструмената за вредновање система, итд.). Посебни напори су уложени како би се дефинисале речи и како би се обезбедило да се концептима приступа са заједничким разумевањем. На пример, неколико питања је укључено у Шему, са јасним дефиницијама у објашњењу, која се односе на број судова (кроз институционалну и, такође, кроз географску перспективу) или на број судија (прецизиране су различите категорије). Посебна пажња је посвећена дефиницији буџета предвиђеног за судове, тако да вредности које су државе чланице доставиле одговарају сличним врстама потрошње. Међутим, специфичности појединих система могу спречити да се достигну заједничке идеје. У оваквим случајевима, укључени су посебни коментари заједно са вредностима. Према томе, само активно читање овог извештаја може омогућити да се извуку анализе и закључци; вредности се не могу пасивно узимати једна за другом али се морају тумачити у светлу накнадних коментара.

Овај извештај има за циљ да да приказ ситуације у европским правосудним системима, а не да рангира најбоље правне системе Европе, што би било научно нетачно и не би био користан инструмент за јавне политике правосудних система. Заиста, упоређивање не значи рангирање. Међутим, овај извештај читаоцу пружа инструмент за дубинско проучавање које би потом требало да се врши избором одговарајућих групација земаља: по карактеристикама правосудних система (на пример, земље континенталног и англосаксонског права; земље са релативно новим правосудним системима или земље са другим правосудним традицијама), географским критеријумима (величина, становништво) или економским критеријумима (на пример, унутар или изван Еуро зоне). Друго, СЕПЕЖ ће спровести, као и у претходном кругу, своју анализу на основу овог извештаја.

Шему СЕПЕЖ-а су такође испуниле и неке мале земље. Андора и Монако су територије које не функционишу у размери упоредивој са другим земљама које су анализирани у извештају. Следствено, бројке ових земаља морају бити интерпретиране обазриво, узимајући у обзир посебности националних структуралних показатеља.

Монетарне вредности су приказане у еврима. Из тог разлога, јавили су се проблеми приликом употребе курсне стопе за земље изван Еуро зоне. Курсне стопе варирају из године у годину. Како се извештај фокусира углавном на 2012. годину, употребљене су курсне стопе од 1. јануара 2013. године. За државе које се суочавају са високом стопом инфлације, овакав избор може произвести веома високе вредности које морају бити тумачене узимајући у обзир специфичност околности. Велико варирање курсне стопе може имати знатан утицај на вредности оних земаља које су изван Еуро зоне. За неке од њих, курсна стопа у односу на еуро могла је бити повољнија у 2013. него у 2011. години; ово је могло ојачати буџетска или новчана увећања ако се изразе у еврима. Стога, неопходно је обратити пажњу на ово питање приликом упоређивања новчаних вредности из извештаја из 2012. и 2014. Посебна табела (1.3) показује варијације курсне стопе у земљама изван Еуро зоне. У мери у којој је било могуће, ово је узето у обзир приликом давања коментара на табеле и вредности које показују буџетске варијације.“