

UPRAVLJANJE REZULTATIMA RADA KAO DEO ODGOVORNOSTI PRAVOSUĐA²

Apstrakt

Autor u radu nastoji da predstavi značaj praćenja rezultata rada pravosuđa, kao i razvoj shvatanja da nezavisnost pravosuđa podrazumeva i odgovornost pravosudnog sistema za ostvarene rezultate. Praćenje rezultata rada pravosuđa sa aspekta efikasnosti, kvaliteta i pristupa pravdi je relativno noviji trend, koji se postepeno razvijao i unapređivao, kao posledica zahteva društva i građana da država racionalnije troši budžetska sredstva. Analizirani su različiti modeli praćenja rezultata rada pravosuđa koji su nastajali i razvijali se na nacionalnom nivou (Sjedinjene Američke Države i Holandija), kao i u okviru regionalnih organizacija kao što su Saveta Evrope (Komisija za efikasnost pravosuđa) i Evropska unija (Izveštaj o stanju pravosuđa). Posebno su predstavljeni Indeks vladavine prava, kao i metodologija funkcionalne analize pravosuđa. U radu je ukazano na pozitivno iskustvo koje je srpsko pravosuđe ostvarilo uvođenjem sistema nagrade za ostvarene rezultate rada.

Ključne reči: rezultati rada, indikatori, odgovornost, nezavisnost, funkcionalna analiza, efikasnost i kvalitet pravosuđa.

1. Praćenje rezultata rada u pravosuđu

Krajem osamdesetih godina dvadesetog veka jačanje društvene uloge pravosuđa³ u demokratskim državama, sa jedne strane, i povećanje zahteva građana da država racionalnije i efikasnije troši budžetska sredstva, sa druge strane, uticalo je na tradicionalno shvatanje pravosudne uprave.

¹ Istraživač saradnik na Institutu za uporedno pravo, e-mail: matimarina77@yahoo.com.

² Ovaj rad je nastao kao rezultat rada na projektu Instituta za uporedno pravo „Srpsko i evropsko pravo – upoređivanje i usaglašavanje“ (evidencioni broj: 179031), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

³ C. Guarnieri, P. Pederzoli, *The Power of Judges – A Comparative Studies of Courts and Democracy*, Oxford University Press, Oxford 2002.

Do tada je u evropskim državama preovladavalo shvatanje da ukoliko je nezavisnost pravosuđa zagarantovana, obezbeđen je i pristup pravdi.

Pravosudna uprava smatrana je staromodnom, jer je bila je više zainteresovana da prati usklađenost sa formalnim procedurama u odnosu na praćenje ostvarenost konkretnih rezultata, tako da su bile potrebne značajne promene.⁴ Razlog za postojanje ovakvog pristupa počiva na obliku odgovornosti koji se zasniva na vođenju evidencija koje omogućavaju proveru poštovanja procedura propisanih zakonima i podzakonskim aktima. Evidencije nisu uzimale u obzir elemente kao što su efikasnost ili kvalitet, već su samo omogućavale proveru i inspekcijski nadzor nad poštovanjem formalnih procedura. Medijski pritisci i nezadovoljstvo građana ovakvim pristupom uticalo je na promene u pristupu. Stranke u sudskim postupcima počinju da očekuju da njihovi predmeti budu rešeni u „razumnom roku“, u skladu sa pravima zagarantovanim članom 6. stav 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Dolazi i do značajnog rasta broja predstavki podnetih Evropskom sudu za ljudska prava zbog kršenja prava na suđenje u razumnom roku.

Teorija nove javne uprave promovisala je stav da organizacije na efikasan i delotvoran način ostvaruju svoje obaveze, ali i da poštuju standarde kvaliteta.⁵ Promena u pristupu rukovođena je stavom da kvalitet i efikasnost pruženih usluga utiče na povećanje zadovoljstva korisnika, odnosno građana, što vodi jačanju poverenja u sistem.⁶ Drugi značajan element predstavlja povećanje zahteva za odgovornošću institucija.⁷

Početkom devedesetih godina dvadesetog veka u Evropi su pokrenute inicijative za unapređenje javne uprave. Bivši premijer Ujedinjenog kraljevstva Džon Mejdzor promovisao je standarde javne uprave i prava korisnika usluga javne uprave. Najuspešnije institucije javne uprave nagrađivane su pozitivnim ocenama.⁸ Posebne povelje građana razvijene su za pravosuđe, što je dovelo do unapređenja pristupa pravdi, a posebna pažnja posvećena je pojedinim kategorijama korisnika (svedocima, porotnicima, deci, žrtvama). Uvedeno je praćenje odlaganja suđenja i brzina rešavanja

⁴ H. R. van Gunsteren, "The Ethical Context of Bureaucracy and Performance analysis", *Guidance, control, and evaluation in the public sector: the Bielefeld interdisciplinary project* (ed. F.-X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom, W. Wirth), Berlin 1986, 267.

⁵ J.-E. Lane, *New Public Management*, Routledge, London 2000; A. Hondeghem (ed.), *Ethics and accountability in a context of governance and new public management*, IOS Press, 1998.

⁶ G. Bouckaert, S. van de Walle, "Government and trust in government", *Ponencia presentada en la Annual Conference of the European Group on Public Administration*, Vaasa, Finland, 2001.

⁷ M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the separation of powers*, Liberty Fund, Indianapolis 1998, 3.

⁸ Više o standardima v. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130128101412/http://www.cabinetoffice.gov.uk/chartermark.aspx>, 15.05.2017.

predmeta.⁹ Slična ideja zaživela je u Francuskoj 2003. godine, kada je Vlada Francuske uvela *Charte Marianne*.¹⁰

I druge evropske države su prepoznale potrebu da se prilikom ocene kvaliteta pravosuđa uzmu u obzir i drugi elementi kao što su očekivanja i zadovoljstvo korisnika pravosudnih usluga. Tako je u Švajcarskoj 1996. godine objavljen izveštaj o kvalitetu pravosuđa, koji je uključivao istraživanje zadovoljstva korisnika pravosudnih usluga.¹¹

Takođe, na globalnom nivou moguće je utvrditi značajnu vezu između ekonomskog blagostanja u određenoj državi i pokazatelja nezavisnosti i efikasnosti pravosuđa.¹² Propisima se uređuje funkcionisanje tržišta i pravna sredstva za rešavanje sporova, štite se ekonomska i socijalna prava, i omogućava kontrola rada vlade i drugih državnih institucija za preduzete radnje. Imajući to u vidu, u evropskim državama nekadašnjeg Istočnog bloka poslednjih decenija inicirane su reforme pravosuđa kako bi se unapredio ekonomski razvoj.¹³ Međutim, različite inicijative koje se odnose na reformu i unapređenje pravosuđa se uporedo dešavaju i u drugim državama Evrope u cilju poboljšanja efikasnosti ili kvaliteta pravosuđa.¹⁴ Nezavisno i efikasno pravosuđe smatra se važnim elementom podele vlasti i kontrole izvršne i zakonodavne vlasti, što utiče na privlačenje investicija i ekonomsko jačanje države.¹⁵

U mnogim državama sprovode se reforme pravosuđa i sveobuhvatne izmene propisa kao deo razvojnog programa zemlje i uspostavljanja delotvornog i nepristrasnog sistema primene zakona.¹⁶ Ovakav trend je posledica shvatanja da ekonomski i društveni napredak ne može da se ostvari bez poštovanja vladavine prava, demokratske konsolidacije i delotvorne zaštite

⁹ The Scottish Office and the Crown Office, Scottish Courts Administration, *Justice Charter*, 1991.

¹⁰ French Republic, *Charte Marianne: pour un meilleur accueil*, Paris, 2003.

¹¹ Working Group on Quality of Justice, Report - Conducting satisfaction surveys of court users in Council of Europe member states, CEPEJ, 2010. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1908769&SecMode=1&DocId=1664596&Usage=2>, 15.05.2017.

¹² Više u: R. La Porta, F. Lopez de Silanes, C. Pop-Eleches, A. Shleifer, „Judicial Checks and Balances“, *Journal of Political Economy* 2/2004, 445-471.

¹³ J. Anderson, D. S. Bernstein, C. W. Gray, *Judicial Systems in Transition Economies: Assessing the Past, Looking to the Future*, The World Bank, Washington, 2005.

¹⁴ M. Fabri, „Policies to enhance the quality of justice in Europe“, in: *L'administration de la justice en Europe et l'évaluation de sa qualité* (eds. M. Fabri, J-P Jean, P. Langbroek, H. Puli-at), Monthrestien, Paris, 2005, 69-83.

¹⁵ D. Piana, *Judicial Accountabilities in New Europe – From Rule of Law to Quality of Justice*, Routledge, 2016.

¹⁶ Više u R. M. Sherwood *et al.*, „Judicial Systems and Economic Performance“, *Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 34, 1/1994, 101-116.

ljudskih prava.¹⁷ Delotvorno pravosuđe je predvidivo, dostupno građanima i predmeti se rešavaju u razumnom roku. Mnoge države u tranziciji se suočavaju sa problemima neusklađene sudske prakse i velikim brojem zaostalih predmeta, što narušava prava pojedinaca, i deluje negativno na razvoj privatnog sektora, a u pojedinim slučajevima dovodi do kršenja ljudskih prava.¹⁸ Dugi sudski postupci utiču na pravičnost i efikasnost pravosuđa, ugrožavaju pristup sudu, što ima za posledicu slabljenje demokratije, vladavine prava i ljudskih prava.

Kako bi se prevazišli navedeni problemi, vlade širom sveta započinju proces reforme pravosuđa. U cilju unapređenja pristupa pravde povećanjem pravičnosti i efikasnosti rešavanja sporova, države traže načine da bolje razumeju postojeće slabosti pravosudnog sistema i efekte prethodnih reformi. Kako bi postigle navedeno, države prikupljaju kvalitativne i kvantitativne podatke o rezultatima rada pravosudnog sistema i poredе rezultate reforme da bi prilagodile buduće planove. Praćenje rezultata reforme obuhvata poređenje u okviru pojedinačne države u toku određenog vremenskog perioda, kao i poređenje sa rezultatima drugih država. Obe vrste poređenja mogu biti korisne u proceni očekivanog napretka rezultata rada pravosuđa u određenoj državi.

Vrednovanje rezultata rada pravosuđa zahteva i građansko društvo, kao i međuvladina tela zainteresovana za promociju odgovornosti pravosuđa i transparentnosti rada. Objavljivanjem ovih podataka, omogućava se građanskom društvu da učestvuje u procesu reforme pravosuđa i da unapređuje demokratsko upravljanje. Navedeni trendovi predstavljaju rastući zahtev da državne institucije budu odgovorne u trošenju javnih resursa.

I pored rastućih trendova, dostupan je relativno mali broj kvantitativnih podataka o efikasnosti pravosuđa što otežava analize i sprovođenje reformi. Dva su osnova razloga nedostatka podataka. Sa jedne strane, pravosudni sistemi tradicionalno nisu bili usmereni na prikupljanje podataka o rezultatima rada, dok sa druge strane nije postajao interes da se upoređuju kvantitativni podaci o rezultatima rada različitih pravosudnih sistema. Izuzetak predstavlja studija koju su 1979. godine sprovedi Džon Meriman, Dejvid Klark i Lorens Frideman i poredili podatke šest država Južne

¹⁷ Više u World Bank, *Development and Human Rights: Role of the World Bank*, 1998. Takođe, Evropska unija uključuje ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava kao posebnu odredbu u sporazume o razvojnoj saradnji. Evropski sud pravde je u svojim odlukama potvrdio pravo EU da suspenduje navedene sporazume ukoliko su povređena ljudska prava (*Portuguese Republic v. Council of the European Union*, Case C-268/94, 1996 E.C.J 1-6207).

¹⁸ Nepostojanje nezavisnog i nepristrasnog tribunal smatra se povredom ljudskih prava (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda).

Amerike i Evrope u periodu od 1945 do 1970. godine.¹⁹ Studija predstavlja „kvantitativno uporedno pravo“, pripremljeno u cilju poređenja pravnih sistema nekoliko država korišćenjem kvantitativnih podataka, umesto tradicionalnog načina poređenja kvalitativnih elemenata.

Procena rezultata rada sudova i sudija može da se sprovede na nekoliko različitih nivoa: na nivou cele države, nivou suda, odeljenja u okviru suda i na nivou pojedinačnih sudija. Metodologija procene zavisi i od institucije koja je sprovodi. U pojedinim državama navedene procene obavlja Ministarstvo pravde ili inspeksijski organi, dok u drugim državama procenu sprovode pravosudni saveti, vrhovni sud ili sudovi više instance. Procena na nacionalnom nivou najčešće je ograničena na rezultate sudova. Odredbe kojima se štiti nezavisnost sudija, onemogućavaju nacionalne izvršne organe da intervenišu na nivou pojedinačnih sudija, već samo pravosudni saveti ili sudske instance mogu da sprovode ovu vrstu vrednovanja.

Diskusija o rezultatima rada sudova je uvek osetljiva, zbog pitanja sudijske nezavisnosti i težine poređenja sudijskog rada sa radom administracije. Navedeni stavovi pokreću pitanje da li je nezavisnost sudija dovoljan argument da se ne mere rezultati rada sudija. Zagovornici vrednovanja rada ističu da se nezavisnost odnosi na slobodu donošenja odluka i zabranu mešanja izvršne i zakonodavne vlasti u rad sudija, dok sa druge strane ne isključuje odgovornost sudija. Potrebno je pronaći odgovarajući balans za merenje rezultata rada sudija i sudova, jer se njihov rad finansira iz javnih sredstava i ima značajnu ulogu u zaštiti vladavine prava.

Merenje rezultata rada predstavlja „kontinuirano praćenje i izveštavanje o ostvarenosti napretka u pogledu postavljenih ciljeva“.²⁰ Neophodno je da postoje četiri elementa pre nego što se započne sa merenjem rezultata rada. Prvi element podrazumeva da pravosuđe mora da definiše konkretne i merljive ciljeve i ključne indikatore za merenje ostvarenih rezultata.

Drugi element se odnosi na obim merenja rezultata. Merenje rezultata se ne odnosi samo na vrednovanje rada pojedinačnih sudija, već i na funkcionisanje celokupnog pravosudnog sistema i pojedinačnih sudova. Potrebno je takođe ustanoviti i percepciju različitih korisnika pravosudnog sistema (advokati, stranke, sudije, zaposleni u sudu, podeljeni u kategorije prema polu, starosti, etničkoj pripadnosti). Sve faze sudskog postupka bi trebalo da budu obuhvaćene istraživanjem, uključujući i delove sistema koji nisu deo pravosuđa (npr. notari, javni izvršitelji) s obzirom da građani ne prave razliku između faza postupka.

¹⁹ Više u J. H. Merryman *et al.*, *Law and Social Change in Mediterranean Europe and Latin America: A Handbook of Legal and Social Indicators for Comparative Study*, Stanford 1979.

²⁰ B. Ostrom, R. Hanson, *Achieving High Performance: A Framework for Courts*, National Center for State Courts, Williamsburg 2010, 58.

Prema mišljenju pojedinih autora, uvođenje merenja rezultata rada pravosuđa može stvoriti otpor, jer postoji strah od kritike da će poređenjem rada sudova, pojedini sudovi imati loše rezultate. Takođe, postoji zabrinutost da će rezultati rada biti zloupotrebljeni, kao i uverenje da rezultati rada ne govore zašto su pojedini rezultati razlikuju.²¹ Stoga se, treći element odnosi na promenu shvatanja da se rezultati ne mere kako bi se kaznili sudovi koji imaju loše rezultate, već da bi se podstakli da imaju bolje rezultate. Kako bi se obezbedilo da se merenje rezultata rada posmatra kao sredstvo za upravljanje pravosudnim sistemom, a ne kao mešanje u sudijsku nezavisnost, neophodna je jasna i jaka uloga vrhovnog suda i pravosudnog saveta.

Četvrti element podrazumeva otvorenost pravosudnog sistema, odnosno odgovarajući stepen transparentnosti i pristupa javnosti pravosuđu.

2. Međunarodna praksa

Merenje rezultata pravosuđa razvijalo se kako na nacionalnom, tako i na regionalnom i međunarodnom nivou. Na nacionalnom nivou značajnu ulogu imaju Holandija i Sjedinjene američke države koje konstantno unapređuju sisteme merenja rezultata pravosuđa. Na regionalnom nivou u okviru Saveta Evrope, Komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) razvila je metodologiju za pripremu izveštaja o efikasnosti i kvalitetu evropskih pravosudnih sistema, koji se objavljuje svake dve godine.²² U okviru Evropske unije na godišnjem nivou se priprema Izveštaj o stanju pravosuđa u EU (*EU Justice Scoreboard*), koji omogućava poređenje podataka o kvalitetu, nezavisnosti i efikasnosti pravosudnog sistema u svim državama članicama EU.²³ Na međunarodnom nivou određeni izveštaji porede pojedine rezultate pravosuđa: Izveštaj Svetske banke *Doing Business* poredi vreme potrebno za rešavanje privrednog spora; *World Justice Project* na godišnjem nivou priprema *Index* vladavine prava i poredi države u oblasti građanskog i krivičnog pravosuđa; a *World Economic Forum* u Izveštaju o globalnoj konkurentnosti poredi na godišnjem nivou nezavisnost pravosuđa i efikasnost u rešavanju sporova.

Pored redovnih merenja rezultata pravosuđa, postoje i metodologije koje su razvijene za potrebe pojedinih država. Tako je razvijena

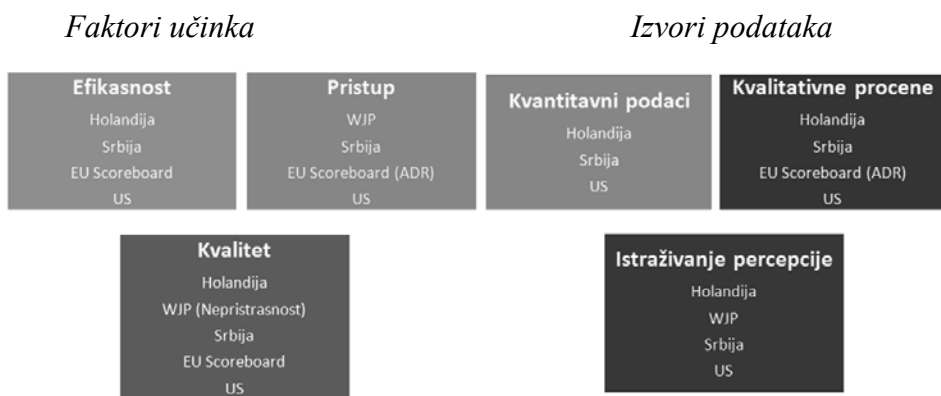
²¹ Više u I. Keilitz, „How Do we Stack Up Against Other Courts? The Challenges of Comparative Performance Measurement“, *Court Manager*, vol. 19, 4/2005.

²² Više na internet stranici CEPEJ: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp, 15.05.2017.

²³ Više na internet stranici Evropske komisije: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm, 15.05.2017.

metodologija funkcionalne analize pravosuđa, koju je pripremila Svetska banka za potrebe država koje se nalaze u procesu evropskih integracija i koja omogućava sveobuhvatan pregled pravosudnog sistema i omogućava objektivno praćenje napretka pravosudnih reformi. Navedena metodologija primenjena je u Rumuniji, Srbiji, Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori, u formi prilagođenoj za potrebe svake od država.

Merenje rezultata rada i različiti modeli upravljanja su analizirani sa stanovišta uspešnosti četiri elementa predstavljena u prethodnom poglavlju.



2.1. Sjedinjene Američke Države

Vrednovanje rezultata rada ne predstavlja novinu za sudove u Sjedinjenim američkim državama. Duže od tri decenije, razvijaju se i unapređuju mehanizmi koji bi trebalo da pomognu sudovima i sudskoj upravi da upravlja rezultatima rada sudova. Posvećenost ostvarivanju pravičnog suđenja u razumnom roku i jačanje odgovornosti prema građanima započela je sa primenom sedamdesetih godina dvadesetog veka.



Konferencija sudske administracije (COSCA) je 1983. godine²⁴ objavila sudske **Vremenske standarde** za obradu predmeta. Navedeni standardi predstavljaju priznanje neophodnosti uvođenja odgovornog rada sudova. Korak dalje u razvoju su **Standardi rezultata rada sudova** (TCPS)²⁵ iz 1987. godine, koji su nastali kao zajednički rezultat rada sudija, sudskih menadžera i predstavnika akademske zajednice. Cilj standarda bio je da se obezbedi pravičan i efikasan sudski postupak,²⁶ kao i da se porede rezultati rada sudova i da se utvrde mere za unapređenje ostvarenih rezultata. Standardi obuhvataju 68 indikatora, podeljenih u pet oblasti: pristup pravdi; pravovremenost i brzina postupanja; jednakost, pravičnost i integritet; nezavisnost i odgovornost; i poverenje građana. Primena standarda u praksi je pokazala da su previše složeni i da ih je teško pratiti, a da sistem za automatsko upravljanje predmetima ne prati sve navedene indikatore. Samo mali broj sudova je bio u mogućnosti da prati primenu svih 68 indikatora.²⁷

Značajan korak u praćenju rezultata rada sudova predstavljaju **CourTools** koji su objavljeni 2005. godine i predstavljaju fleksibilan sistem za unapređenje rada sudova. Nova metodologija predstavlja pojednostavljen sistem praćenja rezultata u odnosu na TCPS standarde, a broj indikatora je značajno smanjen. *CourTools* sadrže deset praktičnih merila koja su zasnovana na TCPS standardima:²⁸ pristup i pravičnost; stopa rešavanja predmeta; vreme potrebno za rešavanje predmeta; starosna struktura nerešenih predmeta; pravna sigurnost; integritet predmeta; izvršenje novčanih kazni; delotvorno korišćenje porotnika; zadovoljstvo zaposlenih u sudu; i trošak predmeta. Posebna *CourTool* metodologija se koristi za drugostepene sudove, a podaci prvostepenih i žalbenih sudova ne mogu da se porede.

CourTools omogućavaju pravosuđu da ima potpuni uvid u vreme potrebno za rešavanje predmeta, a ne samo pregled za one predmete za koje je potrebno duže vreme od utvrđenog standarda. Odlaganje ročišta, odnosno pretresa je u najvećem broju slučajeva razlog za duže trajanje postupka. Mali broj država prikuplja podatke o odlaganjima, dok *Cour-*

²⁴ A History of the Conference of State Court Administrators: 1955 - 2005. <http://cosca.ncsc.org/~media/Microsites/Files/COSCA/Web%20documents/History-of-COSCA.aspx>, 15.05.2017.

²⁵ <https://www.ncjrs.gov/pdffiles/tcps.pdf>, 15.05.2017.

²⁶ Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Assistance, Planning Guide for Using the Trial Standards and Measurement System, Washington, U.S. 1997, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles/161568.pdf>, 15.05.2017.

²⁷ R. Y. Schauffler, „Judicial accountability in the US State Courts measuring court performance“, *Utrecht Law review*, Vol. 3, 1/2007, 120.

²⁸ Za više v.: <http://www.courttools.org>, 15.05.2017.

Tools sadrže i dodatni indikator – sigurnost zakazanog ročišta. Navedeni indikator omogućava da se utvrdi procenat predmeta u kojima je bio potreban isti broj održanih ročišta, kao što je planirano na početku suđenja.

Načela sudske uprave sadrže praktična sredstva koja omogućavaju rukovodstvu sudova da bolje razumeju strukturne i budžetske odluke i njihov uticaj na kvalitet pravde. Načela su podeljena u tri kategorije: načela upravljanja; načela donošenja odluka i upravljanja predmetima; i načela planiranja budžetskih sredstava.²⁹ Načela su razvili predstavnici sudske uprave 2012. godine kao odgovor na finansijsku krizu i sve veće ograničenje budžetski sredstava.

2.2. Holandija

Sveobuhvatan pristup unapređenja kvaliteta rada sudova razvijan je u Holandiji u okviru projekta „Upravljanje pravosuđem 21. veka“, koji je počeo da se primenjuje 1999. godine. Glavni cilj projekta bio je razvoj sistema merenja rezultata rada sudova, koji omogućava praćenje kvaliteta, kao i utvrđivanje u kojim oblastima su neophodna unapređenja. Sistem je razvijan na osnovu iskustava Sjedinjenih američkih država. Holandski model se zasnivao na pet oblasti: nezavisnost i integritet; pravovremenost postupanja; ujednačenost sudske prakse; stručnost; i tretman stranaka. Za svaku oblast razvijena je lista specifičnih indikatora. Tim koji je razvijao indikatore i metodologiju je poučen iskustvom iz SAD ustanovio sistem koji je jednostavno primeniti u praksi i koji ne predstavlja veliko opterećenje za sudski sistem. Uporedo sa razvojem metodologije praćenja rezultata rada, razvijen je i kompjuterski program koji je sadržao indikatore iz sve četiri oblasti i omogućavao lakše prikupljanje podataka, ali i upozoravao ukoliko su potrebna unapređenja rezultata rada. Nakon osnivanja Saveta pravosuđa 2002. godine. Sistem je postao deo većeg sistema praćenja kvaliteta rada sudova „*RechtspraakQ*“.³⁰

Holandski savet pravosuđa je 2005. godine započeo proces unapređenja sistema merenja rezultata rada pravosuđa,³¹ tako da su obuhvaćeni kvalitativni i kvantitativni kriterijumi merenja efikasnosti i kvaliteta rada, kao i redovna istraživanja iskustva i stavova korisnika usluga. U

²⁹ Više na veb stranici Nacionalnog centra za državne sudove: <http://www.ncsc.org/~media/Files/PDF/Information%20and%20Resources/Budget%20Resource%20Center/Judicial%20Administration%20Report%209-20-12.ashx>, 15.05.2017.

³⁰ Council for the Judiciary, *Quality Measuring System for the Judiciary, Components and Normative Framework*, the Hague, 2006.

³¹ Do uvođenja novog sistema, korišćena je stopa žalbi kao kriterijum merenja kvaliteta, ali na ovaj način niisu obuhvatani svi aspekti kvaliteta rada sudova.

holandskom sistemu vodilo se računa o balansu između kvaliteta i kvantiteta. Sistem merenja rezultata koristi se i za pripremu budžeta pravosuđa. Efikasnost rada sudova prati se preko indikatora pravovremenosti postupanja u predmetima (uključujući žalbeni i izvršni postupak), kao i troškove postupka. Kvalitet rada prati se kroz nepristrasnost i integritet sudija, stručnost sudija, komunikaciju sa strankama i ujednačenost sudske prakse. Nakon početnih prilagođavanja, metodologija merenja rezultata rada obuhvata merenje po kategoriji i vrsti predmeta.

U većini država obim rada sudova procenjuje se na osnovu broja rešenih predmeta po sudiji. Međutim, u Holandiji se Savet pravosuđa odlučio za drugačiju metodologiju i meri se koliko minuta je potrebno sudiji i sudskom osoblju za svaku fazu u svakom pojedinačnom predmetu, odnosno koliko vremena je sudiji i sudijskom osoblju potrebno od trenutka podnošenja tužbe do donošenja konačne presude.

U Holandiji se posebno vrednuju troškovi, odnosno koštanje pojedinačnog predmeta. Na ovaj način se dobija pregled koliko je sredstava sud potrošio u odnosu na to ostvarene rezultate.

Podaci neophodni za merenje rezultata rada obuhvataju kvantitativne podatke, odnosno statističke podatke koji se dobijaju elektronski iz sistema,³² kvalitativne procene i istraživanja zadovoljstva korisnika sudskih usluga.

2.3. CEPEJ izveštaji i EU izveštaj o stanju pravosuđa (*EU Justice Scoreboard*)

Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) osnovana je 2002. godine, kao telo Saveta Evrope. Jedan od zadataka Komisije je upoređivanje pravosudnih sistema i razmena iskustava o njihovom funkcionisanju.³³ U okviru svojih aktivnosti CEPEJ razvija indikatore, prikuplja i analizira kvantitativne i kvalitativne podatke, sprovodi evaluacije pravosudnih sistema, sačinjava statističke izveštaje, istražuje najbolje prakse, donosi mišljenja i komentare.³⁴ CEPEJ kroz svoje delovanje nastoji da omogućiti bolju primenu međunarodnih pravnih instrumenata Saveta Evrope

³² Elektronski sistem obezbeđuje prikupljanje podatka o vremenu potrebnom za rešavanje predmeta. Vremenski standardi određuju potrebno prosečno vreme rešavanja predmeta za sve sudove i koriste se kao orijentaciono merilo. Sudovi koji reše manji procenat predmeta od prosečnog se u sistemu automatski obeležavaju u crvenoj boji, a njihov rad se dodatno procenjuje kako bi se utvrdili uzroci lošijih rezultata. Prosečno vreme se prati na nivou od tri godine, kako bi mogli da se uoče trendovi.

³³ Više na: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/presentation/CEPEJ_depliant_en.pdf, 15.05.2017.

³⁴ Rezolucija (2002)12 o osnivanju CEPEJ-a.

koji se odnose na efikasnost i pravičnost pravosuđa i da u krajnjem ishodu smanji broj predmeta pred Evropskim sudom za ljudska prava.³⁵

Kako bi ostvario svoje ciljeve CEPEJ redovno procenjuje pravosudne sisteme država članica Saveta Evrope. CEPEJ je prvi pilot ciklus ocenjivanja sproveo u periodu 2002-2004. godine. Kompletnu procenu i prvi Izveštaj o efikasnosti pravosuđa CEPEJ je objavio 2006. godine, a odnosi se na podatke iz 2004. godine. Izveštaji se objavljuju svake dve godine, tako da je do sada obuhvaćeno šest ciklusa (poslednji izveštaj objavljen je u oktobru 2016. godine).

Razvijeni su protokoli koji omogućavaju kontrolu kvaliteta i konzistentnosti podataka, pripremljene su jasne definicije termina, CEPEJ stručnjaci direktno komuniciraju sa državama članicama kako bi pravilno protumačili podatke koje države članice dostavljaju i razumeli razlike u trendovima. Međutim, i pored uložених napora teško je porediti pravosudne sisteme koji imaju različite kapacitete i metodologiju prikupljanja podataka. Ograničenje CEPEJ evaluacija može se ilustrovati kroz ograničeno praćenje podataka o pravnoj pomoći koja je ključna za pristup pravdi. CEPEJ Izveštaji ne sadrže podatke o alternativnim načinima pružanja pravne pomoći, upravnim postupcima, sistemu zaštite potrošača, arbitraži i drugim sistemima koji postoje u državama članicama.³⁶

CEPEJ prikuplja i poredi podatke od 45 država članica o finansiranju pravosudnog sistema, pristupu pravdi, poverenju korisnika pravosudnog sistema, sudovima, alternativnom rešavanju sporova, sudijama, sudskom osoblju, efikasnosti, tužiocima, statusu sudija i tužilaca, advokata, izvršenju sudskih odluka, notarima, sudskim veštacima i tumačima, kao i tekućim reformama. CEPEJ je u izveštajima uzdržan u tumačenju podataka ili rangiranju država, već se uglavnom predstavljaju statistički podaci u formi tabela.³⁷

Evropska unija je 2013. godine uspostavila metodologiju pripreme Izveštaja o stanju pravosuđa (*EU Justice Scoreboard*) u 28 država članica u kojem se porede rezultati rada građanskih i privrednih sudova. Izveštaj se zasniva na analizi podataka koji potiču iz različitih izvora. Najveći deo kvantitativnih podataka prikuplja CEPEJ. Ključni indikator efikasnosti je vreme potrebno za rešavanje predmeta, a porede se rezultati u primeni

³⁵ P. Albers, „Judicial Systems in Europe Compared“, u *Civil Justice between Efficiency and Quality: From *Ius Commune* to the CEPEJ* (ed. C.H. van Rhee, A. Uzelač), Intersetia, 2008, 9-25.

³⁶ J. T. Johnsen, „The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) Reforming European Justice Systems – Mission Impossible?“, *International Journal For Court Administration*, December 2012.

³⁷ Više na: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%2023%20report%20EN%20web.pdf>, 15.05.2017.

evropskih propisa (EU *acquis*) u posebnim oblastima (zaštita konkurencije, zaštita potrošača, elektronske komunikacije, Evropski žig, privremene mere, pranje novca). Drugi izvori podataka su Evropska mreža pravosudnih saveta (ENCJ), Mreža predsednika vrhovnih sudova država članica EU (NPSJC), Evropska mreža za konkurenciju (ECN), Eurostat, Savet advokatskih komora i pravnih udruženja Evrope (CCBE), Evropska mreža za pravosudnu obuku, itd.³⁸

Kako bi se obezbedila jednoobraznost podataka unapred su utvrđene definicije pojmova, stručni timovi proveravaju tačnost dostavljenih podataka i kontaktiraju države članice da utvrde njihovo tumačenje.

Izveštaj o stanju pravosuđa sadrži podatke o sva tri elementa delotvornog pravosudnog sistema: kvalitetu, nezavisnosti i efikasnosti. Indikatori efikasnosti obuhvataju dužinu trajanja postupka, stopu rešavanja predmeta i broj nerešenih predmeta. Kvalitet pravosuđa se poredi prema obuci sudija, procesu praćenja i procene rada sudova. Nezavisnost se ocenjuje na osnovu percepcije nezavisnosti pravosuđa, a dostupnost pravosuđa se procenjuje samo kroz alternativno rešavanje sporova.

2.4. *World Justice Project* Indeks vladavine prava

Index vladavine prava procenjuje iskustva opšte populacije. U pogledu pravosuđa Indeks uzima u obzir sledeće elemente: korupciju, neprimeren uticaj i nenamensko trošenje budžetskih sredstava. Sistem građanskog pravosuđa se procenjuje na osnovu stepena dostupnosti sistema, postojanja diskriminacije, korupcije ili neprimerenog uticaja javnih funkcionera; suđenja u razumnom roku, nepristrasnosti, delotvornosti medijacije i arbitraže, kao i alternativnih načina rešavanja sporova.

Percepcija građana se analizira u pogledu dostupnosti, kvaliteta i efikasnosti sudova na osnovu 44 indikatora grupisanih u sedam kategorija. Države se ocenjuju na skali od 0 do 1 za svaku kategoriju.

Indeks se skoro u potpunosti oslanja na podatke istraživanja stavova. Pitanja obuhvataju postupanje građana u različitim konfliktnim situacijama, poverenje u vladu i institucije, percepciju korupcije, neprimerenog uticaja, nejednakog tretmana, dostupnost informacija o pravima i sudskim postupcima, pravičnost i pravovremenost postupanja u rešavanju sporova, delotvorno izvršenje sudskih odluka, kao i dostupnost i troškove pravne pomoći. Tim koji priprema Indeks proverava podatke iz različitih izvora, ali ne prikuplja samostalno kvantitativne podatke. Takođe, istraživanje se ne sprovodi sa korisnicima sudova, koji mogu imati drugačije stavove o radu sudova od opšte populacije, koja nije bila u kontaktu sa sudovima.

³⁸ Više na: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=56908, 15.05.2017.

Indeks predstavlja korisno sredstvo za praćene pravosuđa jedne države, kao i za međusobno poređenje. Takođe, Indeks objedinjuje podatke koji su lako dostupni građanima. Pojedini faktori mogu biti korisni za pravosuđe u Srbije. Tako se u buduće analize javnog mnjenja može uključiti pitanje zašto se građani ustručavaju da traže zaštitu u sudskom postupku.

2.5. Funkcionalna analiza pravosuđa Srbije

Funkcionalnu analizu primenjuju vlade u državama širom sveta kada žele da smanje budžetske pritiske ili da unaprede efikasnost i delotvornost javnih politika ili kvalitet usluga koje pružaju institucije i organi javne uprave.³⁹

Funkcionalne analize mogu da se odnose na dva potencijalan subjekta reforme: organizacioni i politički. Organizacione funkcionalne analize odnose se na pojedinačne institucije ili organe države koje je potrebno restrukturirati kako bi se unapredila efikasnost, delotvornost ili izdaci. Kada se odnosi na analizu politika, funkcionalna analiza može da obuhvati sve politike i programe vlade ili da se odnosi na određenu oblast koja zahteva posebnu pažnju.

Primena funkcionalne analize na pravosuđe je relativno noviji trend. Funkcionalna analiza pravosuđa se najčešće sprovodi kao deo širjeg programa reforme pravosuđa i to često u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji. Nekoliko funkcionalnih analiza pravosuđa je pripremljeno u proteklom periodu, a među prvim je u Rumuniji 2013. godine⁴⁰ kao deo Mehanizma saradnje i verifikacije.⁴¹ Sledeća značajna Funkcionalna analiza pravosuđa pripremljena je za potrebe Srbije 2014. godine,⁴² kao polazna osnova za pripremu Akcionog plana za poglavlje 23.

Funkcionalna analiza pravosuđa prilagođava se potrebama svake države, tako da obim analize može da varira. Analiza može obuhvatiti ceo pravosudni sektor (sudove, tužilaštva, pravosudne profesije i institucije nadležne za upravljanje pravosudnim sistemom – Ministarstvo pravde,

³⁹ N. Manning, N. Parison, *Determining the Structure and Functions of Government: Program and Functional Reviews*, World Bank, 2004, 5.

⁴⁰ Funkcionalna analiza je u celosti dostupna na: <http://www.just.ro/wp-content/uploads/2015/09/Romania-Judicial-Functional-EN.pdf>, 15.05.2017.

⁴¹ Dobijanjem statusa punopravne članice EU u 2007. godini, Bugarskoj i Rumuniji su istovremeno uvedeni jedinstveni nadzorni mehanizmi zbog manjkavosti u oblasti reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije (u slučaju Bugarske i borbe protiv organizovanog kriminala). Mehanizmom za saradnju i verifikaciju predviđeno je da Evropska komisija objavljuje godišnje izveštaje u kojima se ocenjuje ostvareni napredak dve države u pomenutim oblastima.

⁴² Funkcionalna analiza je u celosti dostupna na: <http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Serbia%20Judicial%20Functional%20Review-Full%20Report.pdf>, 15.05.2017.

pravosudne savete, institucije za obuku sudija i tužilaca), a može da se odnosi na određeni segment pravosuđa (npr. specijalizovane sudove u okviru pravosudnog sistema⁴³).

Funkcionalna analiza pravosuđa Srbije, podeljena je na dva dela. Prvi deo odnosi se na rezultate rada predstavljene u tri kategorije: efikasnost, pristup i kvalitet. Drugi deo odnosi se na resurse kojima raspolaže pravosudni sistem i uticaj koji oni imaju na ostvarene rezultate rada. Rezultati rada vrednovani su na osnovu 14 kategorija koji sadrže 52 indikatora. Prilikom utvrđivanja indikatora pošlo se od uporednih modela i dobre prakse u praćenju rezultata rada.

Efikasnost pravosudnog sistema procenjivala se na osnovu produktivnosti sudova, pravovremenosti u procesuiranju predmeta, delotvornog izvršenja, procesne efikasnosti i efikasnosti pružanja administrativnih usluga. Kao indikatori kvaliteta pravosuđa utvrđeni su kvalitet zakona i izrade zakona, kvalitet administrativnih usluga u sudu, kvalitet u obradi predmeta, kvalitet donošenja odluka u predmetima, efektivnost žalbenog sistema i integritet u pružanju pravosudnih usluga. Pristup pravdi ocenjivao se na osnovu finansijske pristupačnosti, pristupa informacijama, pristupa alternativnim načinima rešavanja sporova, pristupa pratećim profesionalnim uslugama, geografskog i fizičkog pristupa pravosudnih usluga i jednakost pristupa za osetljive grupe. Analiza je obuhvatila i resurse koji su na raspolaganju pravosudnom sistemu i to ljudske i finansijske, infrastrukturu i informacione i komunikacione tehnologije.

Glavni zaključak Funkcionalne analize pravosuđa je da postoje velike varijacije u rezultatima rada sudova, dok pojedini sudovi ostvaruju rezultate koje su u skladu sa prosekom država članica Evropske unije, drugi sudovi ostvaruju rezultate koji su znatno ispod proseka. Ukoliko bi se sudovi koji ostvaruju lošije rezultate rada podstakli da unaprede rad, rezultati celokupnog pravosudnog sistema Srbije bi se znatno poboljšali i približili Srbiju razvijenim državama Evrope.

Imajući u vidu složenost metodologije i potrebne resurse za pripremu, funkcionalne analize se do sada nisu koristile za redovno merenje rezultata rada pravosuđa.

3. Značaj upravljanja rezultatima i dobra iskustva Srbije

Ideja praćenja rezultata rada sudova i sudija u Srbiji nailazi na nepoverenje među nosiocima pravosudnih funkcija pod uticajem nega-

⁴³ Analiza je dostupna u celosti na: <http://documents.worldbank.org/curated/en/736251485261261184/Improving-commercial-case-management-in-the-Federation-of-Bosnia-and-Herzegovina-feasibility-study>, 15.05.2017.

tivnog iskustva iz perioda reizbora sudija.⁴⁴ Uobičajeno je shvatanje da se rezultati rada mere kako bi se neko sankcionisao, dok bi cilj trebalo da bude unapređenje rezultata.

Kako bi se promovisalo praćenje rezultata rada i podstakao takmičarski duh jedna od preporuka Funkcionalne analize pravosuđa Srbije odnosi se na uvođenje nagrada za sudove koji ostvaruju dobre rezultate u radu. Vrhovni kasacioni sud je prihvatio preporuku i 2016. godine osmislio Program dodele nagrada i priznanja.⁴⁵

U skladu sa Pravilnikom o dodeli nagrada i priznanja sudovima, nagrade se dodeljuju sudovima koji postupaju u prvom stepenu za ostvarene najbolje rezultate rada u odnosu na sve sudove iste vrste u jednoj ili više navedenih kategorija: a) povećanje broja rešenih predmeta u sudu u odnosu na isti period prethodne godine (prosek rešenih starih predmeta po sudiji); b) povećanje broja ukupno rešenih predmeta u sudu u odnosu na isti period prethodne godine (prosek ukupno rešenih predmeta po sudiji); c) inovacija u upravljanju predmetima ili u upravljanju sudom; d) unapređenje transparentnosti i javnosti rada suda.

Nagrade sudovima su prvi put dodeljene u oktobru 2016. godine u to samo u prve dve kategorije. Pokazalo se da dodela nagrada i javno priznanje za ostvarene rezultate predstavljaju dovoljan podsticaj za sudove da unaprede rezultate rada. Definisanje kategorija u kojima se dodeljuju nagrade je pažljivo promišljeno kako bi se podstaklo poboljšanje u oblastima koje su problematične – rešavanje starih predmeta i efikasnost rada. Interesovanje sudova da učestvuju na konkursu pokazalo da u sudovima postoji takmičarski duh. Pozitivni rezultati u dodeli nagrada bi trebalo da se iskoriste za dalje unapređenje programa i upravljanje rezultatima rada, kao i za promovisanje ovog rešenja u drugim državama u regionu koje imaju problema sa efikasnošću i kvalitetom pravosudnog sistema.

⁴⁴ Više o procesu reizbora sudija i javnih tužilaca u V. Rakić Vodinelić, A. Knežević Bojović, M. Reljanović, *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008-2012*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd 2012.

⁴⁵ Pravilnik o dodeli nagrada i priznanja sudovima od 14.09.2016. godine.

Marina Matić Bošković, PhD

Research Associate

Institute of Comparative Law, Belgrade

COURT PERFORMANCE MANAGMENT AS PART OF JUDICIAL ACCOUNTABILITY

Summary

In this paper, author provides overview of the importance of monitoring judicial performance, as well as development of approach that judicial independence includes accountability of the judicial system for achieved results. Monitoring and evaluation of judicial performance from the aspects of efficiency, quality and access to justice is relatively new trend that is gradually developed and enhanced, as a request of society and citizens for rational budget execution. Author analysed different models of judicial performance measurement that are developed at the national level (United States of America and the Netherlands), as well as within regional organizations such as Council of Europe (European Commission for the Efficiency of Justice) and European Union (EU Justice Scoreboard). Separate chapters are devoted to Rule of Law Index and judicial functional review methodology. Author presented positive experience of Serbian justice system and introduction of rewards program for achieved performance results.

Key words: performance results, indicators, accountability, independence, functional review, efficiency and quality of judiciary.