

**Dr Aleksandra Rabrenović**

Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo,  
Beograd

UDK 347.9(497.11):(4)  
Originalni naučni rad

## **STANJE U SRPSKOM PRAVOSUĐU U POREĐENJU SA DRUGIM EVROPSKIM ZEMLJAMA**

Analiza izveštaja »Evropski sudski sistemi« Evropske komisije za  
efikasnost pravosuđa (SEPEŽ) od 2008. godine

*U radu se analizira stanje u pravosudnom sistemu Republike Srbije kroz poređenje sa drugim evropskim zemljama na osnovu izveštaja Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (SEPEŽ) »Evropski sudski sistemi« od 2008. godine, koji sadrži podatke prikupljene od 45 zemalja članica Saveta Evrope iz 2006. godine. Oblasti komparativne analize su: finansiranje pravosudnih sistema (uključujući i nivo plata sudija i tužilaca), broj sudova i geografskih lokacija sudova, neophodan broj profesionalnih sudija i broj primljenih i rešenih predmeta u parničnim i van-parničnim sporovima (stepen ažurnosti). U radu se zaključuje da je stanje u srpskom pravosuđu u 2006. godini u pogledu efikasnosti i ažurnosti rada sudova u rešavanju parničnih i vanparničnih predmeta bilo bolje nego u većini evropskih zemalja. Broj geografskih lokacija sudova, sa druge strane, bio je iznad evropskog proseka, što opravdava preduzete mere u pogledu racionalizacije mreže sudova koja je trenutno u toku. Broj profesionalnih sudija je u 2006. godini takođe bio iznad evropskog proseka, ali se zbog različitog uređenja pojedinačnih pravosudnih sistema evropskih zemalja (u kojima su neprofesionalne sudije ili tela ovlašćena da rešavaju u različitim vrstama manje složenih predmeta) razmatranje neophodnog broja sudija mora mnogo dublje analizirati da bi se ustanovio realno potreban broj, kako bi se obezbedilo nesmetano funkcionisanje celokupnog pravosudnog sistema.*

*Ključne reči: reforma pravosuđa, Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), evropski sudski sistemi*

## Uvod

Reforma pravosudnog sistema u Srbiji jedno je od gorućih pitanja koje je u centru pažnje ne samo stručne, već i šire javnosti u Srbiji. Imajući u vidu da je Srbija članica Saveta Evrope, kao i da je nedavno podnela kandidaturu za članstvo u Evropskoj uniji, evropske institucije, kao što su Venecijanska komisija Saveta Evrope i Evropska Komisija takođe sa pažnjom prate proces reforme pravosuđa, pa je time reformski proces dobio i širi međunarodni auditorijum, od koga se očekuje ocena uspešnosti sprovedenih reformi u bližoj budućnosti.

Ne ulazeći u ocenu kvaliteta ukupne reforme pravosuđa i načina sprovođenja određenih reformskih mera (posebno reizbora sudija i tužilaca), pitanje koje se postavlja jeste kakvo je stanje u srpskom pravosuđu bilo pre započetih reformi, kako bi se utvrdile polazne osnove reforme i mogli oceniti rezultati i delotvornost reforme na kraju procesa. Jedan od kriterijuma za ocenu stanja u pravosuđu jeste percepcija poverenja građana u pravosuđe koja je 2006. godine bila na prilično niskom nivou. Tako je prema izveštaju Evropske banke za obnovu i razvoj i Svetske banke: "Pregled života u tranziciji"<sup>1</sup> za 2006. godinu, manje od 20 % građana Srbije bilo zadovoljno kvalitetom rada i efikasnošću sudova, a više od 40% ispitanika iskazalo veliko nezadovoljstvo radom sudova. Takođe, analiza kaznene politike u Srbiji pokazala je da je kaznena politika u Srbiji veoma blaga,<sup>2</sup> što otvara pitanje sudske nezavisnosti i pristrasnosti. Međutim, čini se da pored postojećih istraživanja javnog menjenja i naučnih istraživanja koja su usmerena na specifične oblasti, ako što je kaznena politika, nisu utvrđeni, ili bar dovoljno poznati, opšti objektivni kriterijumi stanja u srpskom pravosuđu, kako bi mogli da se prate rezultati reforme i izvrši objektivna procena opravdanosti pojedinih reformskih mera.

Dobar osnov za ocenu stanja u srpskom pravosuđu pre započetih reformi u odnosu na druge evropske zemlje daju podaci Evropske komisije za efikasnost pravosuđa –SEPEŽ<sup>3</sup>, koji su predstavljeni u izveštaju SEPEŽ-a od oktobra 2008. godine, na osnovu podataka prikupljenih 2006. godine. U ovom radu bliže ćemo analizirati podatke

<sup>1</sup> EBRD, The World Bank, (2006), *Life in Transition Survey*, <http://www.ebrd.com/pubs/econo/lits.pdf>

<sup>2</sup> Ćirić J, Đorđević Đ, Sepi R (2006), *Kaznena politika sudova u Srbiji*, (Centar za mir i razvoj demokratije), Beograd.

<sup>3</sup> Ime SEPEŽ nastalo je od skraćenice francuskog naziva Komisije za efikasnost pravosuđa: Commission européenne pour l'efficacité de la justice – CEPEJ.

iz ovog izveštaja, kroz uporednu analizu osnovnih elemenata pravosudnog sistema u Srbiji i drugih zemalja članicama Saveta Evrope, kako bismo proces reforme pravosuđa mogli da posmatramo u širem kontekstu i uspeli da jasnije sagledamo osnove i očekivane rezultate procesa reforme pravosuđa.

#### Evropska komisija za efikasnost pravosuđa – SEPEŽ (CEPEJ)

Evropska komisija za efikasnost pravosuđa je savetodavno telo Saveta Evrope koje ima zadatak da analizira efikasnost pravosudnih sistema evropskih zemalja i predlaže praktične mere radi poboljšanja efikasnosti u radu pravosudnih organa. SEPEŽ je osnovan od strane Komiteta Ministara Saveta Evrope 2002. godine i ima za cilj da pomogne zemljama članicama Saveta Evrope u sprovođenju preporuka Saveta koje se odnose na organizaciju i rad sudstva kako bi se, između ostalog, i smanjio broj predmeta koji dolaze pred Savet Evrope na osnovu povrede člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima o pravu na suđenje u razumnom roku. SEPEŽ je danas jedinstveno telo svoje vrste koga čine eksperti 47 zemalja Saveta Evrope.

Jedan od osnovnih zadataka SEPEŽ-a jeste poređenje efikasnosti i delotvornosti pravosudnih sistema evropskih zemalja, kako bi se utvrdile osnovne tendencije njihovog razvoja i dale preporuke za njihovo poboljšanje. Analiza postignutih rezultata pravosudnih sistema vrši se putem posebne metodologije, koja se sastoji od utvrđivanja i razvoja indikatora razvoja, prikupljanja kvantitativnih i kvalitativnih podataka i utvrđivanja metoda za evaluaciju sistema.<sup>4</sup>

Da bi ispunio svoje zadatke i ciljeve, SEPEŽ je započeo proces redovne evaluacije pravosudnih sistema zemalja članica Saveta Evrope. Od osnivanja 2002. godine, SEPEŽ je sproveo tri istraživanja na osnovu kojih je sačinio tri izveštaja, 1) iz 2004. godine, koji je izrađen na osnovu prikupljenih podataka iz 2002. godine, 2) iz 2006. godine, izrađen na osnovu podataka prikupljenih 2004. godine i 3) iz 2008. godine, rađen na osnovu prikupljenih podataka iz 2006. godine i koji će biti predmet analize ovog rada.

---

<sup>4</sup> Statut SEPEŽ-a predviđa da je SEPEŽ dužan da: (a) analizira rezultate koje su postigli različiti pravosudni sistemi (...) koristeći, između osalog, zajedničke statističke kriterijume i načine evaluacije (b) definiše probleme i oblasti mogućih poboljšanja i omogući razmenu mišljenja o funkcionisanja različitih pravosudnih sistema (c) utvrdi konkretne načine poboljšanja funkcionisanja pravosudnih sistema država članica, imajući u vidu njihove specifične potrebe.

Važno je napomenuti da su u toku pisanja izveštaja SEPEŽ eksperti i nacionalni korespondenti imali u vidu dugoročni cilj procesa, a to je definisanje seta kvantitativnih i kvalitativnih podataka koji će biti prikupljeni u redovnim vremenskim intervalima i na podjednak način procesuirani u svim zemljama članicama, kako bi se uspostavili zajednički idikatori kvaliteta i efikasnosti pravosudnih sistema zemalja članica Saveta Evrope i utvrdili primeri najboljih organizacionih reformi, praksi i inovacija, koje omogućavaju poboljšanje usluga koje pravosudni organi pružaju građanima.

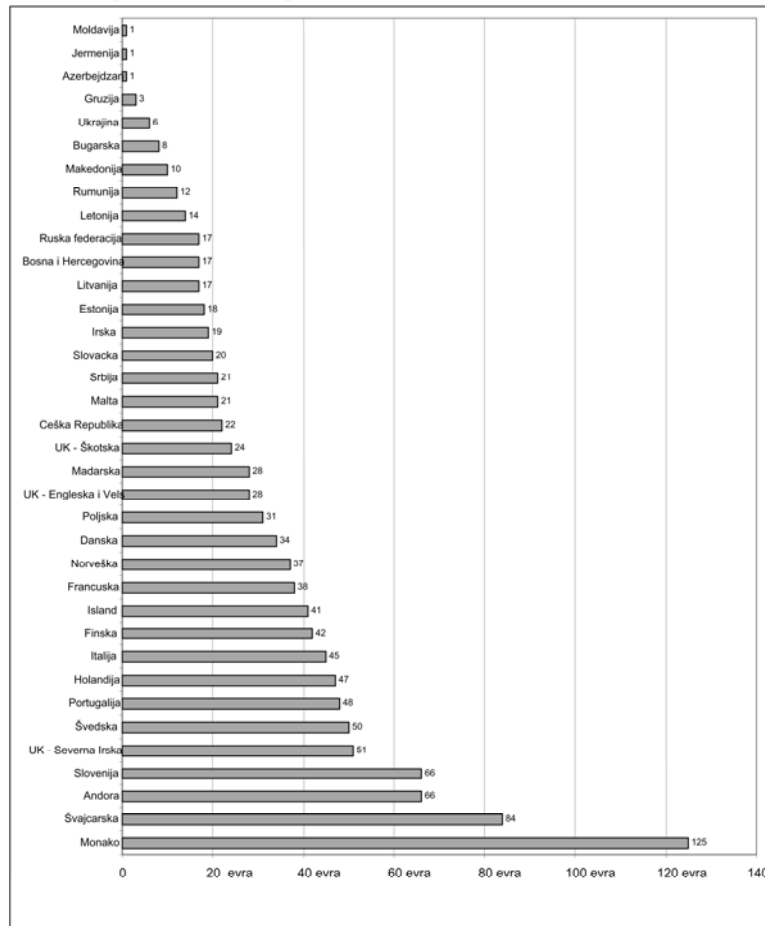
U izveštaju SEPEŽ-a iz 2008. godine analiziraju se elementi pravosudnog sistema 45 država-članica Saveta Evrope koji obuhvataju sledeća pitanja:

- Finansiranje pravosudnih sistema
- Dostupnost pravde i pravne pomoći
- Broj sudova i geografskih lokacija sudova i upotreba informacionih tehnologija
- Rad medijatora
- Broj profesionalnih sudija i tužilaca i pomoćnog sudskog/tužilačkog osoblja
- Rezultati rada suda
- Podaci o broju pravnika, advokata i notara.

U ovom radu ćemo se osvrnuti sledeće oblasti: finansiranje pravosudnih sistema (uključujući i nivo plata sudija i tužilaca); broj sudova i geografskih lokacija sudova i upotrebu informacionih tehnologija; podatke o broju profesionalnih sudija; nivo plata sudija i tužilaca; broj primljenih i rešenih predmeta u parničnim i van-parničnim sporovima (stepen ažurnosti pravosuđa), kao ključnim pitanjima daljeg razvoja našeg pravosudnog sistema.

### **Budžet sudstva i javnih tužilaštava**

Srbija je u 2006. godini izdvojila 21 evro po stanovniku za sudski budžet (bez pravne pomoći i tužilaštva), što je među nižim iznosima u Evropi. Poređenja radi, Švajcarska je po stanovniku izdvojila četverostruko više - 84 evra, a Slovenija trostruko više - 66 evra. Na donjem grafu 1 prikazani su uporedni podaci o budžetu iz 2006. godine koji su zemlje članice Saveta Evrope izdvojile za sudski budžet u evrima.

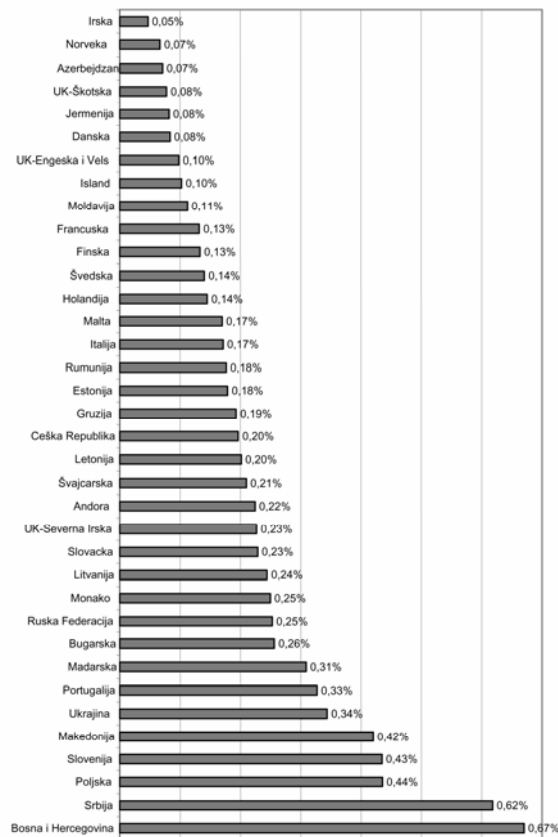
**Graf 1 Ukupni sudski budžet po stanovniku u evrima**

Iz predstavljenih podataka može se zaključiti da zemlje koje imaju viši bruto društveni proizvod (BDP) i više sredstava u budžetu mogu i da priušte veće izdatke za sudstvo i druge javne rashode. Zbog razlike u stepenu razvijenosti i bruto društvenom proizvodu, apsolutni iznosi koje pojedine zemlje izdvajaju za sudski budžet ne govore dovoljno o strukturi ukupnih rashoda i udelu koje sudstvo u njima ima. Da bi se prevazišli problemi pri ovakvoj vrsti poređenja, pribegava se poređenju sudskih budžeta po stanovniku, ne prema apsolutnom iznosu, već u odnosu na bruto društveni proizvod zemlje.

Kada se uporede sudski budžeti evropskih zemalja po stanovniku u odnosu na bruto društveni proizvod, Srbija se ističe kao zemlja sa

najvećim sudskim budžetom u Evropi, posle Bosne i Hercegovine (graf 2). Taj podatak prilično iznenađuje imajući u vidu često nezavidne uslove rada u sudovima u Srbiji, ali se objašnjava činjenicom je u podacima o budžetu sudstva obuhvaćena i finansijska podrška donatora.<sup>5</sup> Visok udeo donatorske podrške takođe se navodi i kao razlog da Bosna i Hercegovina ima najveći budžet sudstva po glavi stanovnika u odnosu na BDP u Evropi.<sup>6</sup>

**Graf 2 Ukupni sudski budžet (bez pravne pomoći i tužilaštva) po stanovniku u odnosu na bruto nacionalni dohodak (BDP)**



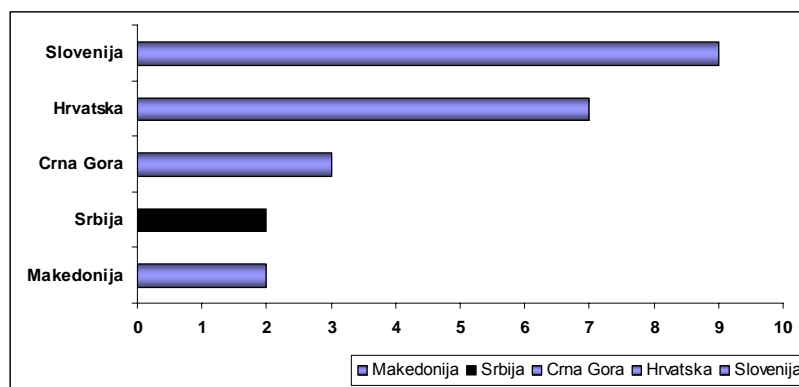
<sup>5</sup> European Commission for the Efficiency of Justice, *European Judicial Systems, Edition 2008 (data 2006): Efficiency and Quality of Justice* <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1041073&SecMode=1&DocId=1314568&Usage=2>, str. 23-24.

<sup>6</sup> Ibid.

Kada se podaci o sudskom budžetu iz 2006. godine uporede sa podacima za 2004. zaključuje se da je Srbija, zajedno sa Jermenijom, Rumunijom i Ukrajinom, značajno povećala budžetska sredstva za sudstvo, dok je većina drugih zemalja ili neznatno povećala ili pak smanjila sudski budžet. Glavni razlozi za povećanje sudskog budžeta u većini zemalja su povećanje personalnih troškova, viši troškovi zakupa, funkcionisanja i održavanja sudskih zgrada, porast troškova života ili implementacija programa reforme pravosuđa. U najvećem broju slučajeva evropske zemlje su povećale budžetske izdatke zbog povećanja plata sudija i pomoćnog sudskog osoblja, koji i predstavljaju najveći udeo u budžetu sudstva, dok je manji broj zemalja, kao što su, Kipar, Irska, Gruzija i Škotska izdvojile veliki deo svog sudskog budžeta na kapitalne investicije, kao što je izgradnja modernih sudskih zgrada i opreme.<sup>7</sup> Sa rastućom ulogom informacionih tehnologija, očekuje se da će sve veći udeo u sudskom budžetu biti izdvajan na razvoju sistema informacionih tehnologija, kao što je to već slučaj u Holandiji, Irskoj, Austriji, Danskoj i Rumuniji. Sa druge strane, interesantno je primetiti da u mnogim drugim zemljama nije došlo do povećanja sudskog budžeta, a da su neke zemlje, kao što su na primer, Nemačka, Češka, Mađarska, Irska, Italija i Švedska, čak neznatno smanjile svoje sudske budžete u periodu 2004-2006. godine.

Budžetska sredstva koja se izdvajaju za javna tužilaštva u Srbiji su nekoliko puta manja od većine zemalja u regionu. Budžet koji se izdvaja za tužilaštvo po stanovniku je tako skoro pet puta manji u odnosu na budžet tužilaštva Slovenije i oko tri i po puta manji u odnosu na budžet koji se izdvaja za tužilaštva u Hrvatskoj.

**Graf 3: Godišnji budžet za javna tužilaštva po stanovniku u evrima**



<sup>7</sup> Ibid, str. 36.

Kada se analizira iznos učešća budžeta javnih tužilaštava u BDP-u, situacija za razliku od sudskog budžeta nije mnogo bolja, jer je udeo tužilačkog budžeta u BDP-u (0,05 %) duplo manji od proseka zemalja Centralne i Istočne Evrope (0,10%).<sup>8</sup> Iznos tužilačkog budžeta, naravno zavisi od broja javnih tužilaca, organizacije javnog tužilaštva u datoj zemlji, kao i ovlašćenjima koje javni tužioci imaju. Imajući u vidu očekivana proširenja nadležnosti javnog tužilaštva u Srbiji, posebno uvođenje sistema tužilačke istrage, prirodno se nameće se i pitanje povećanja budžeta tužilaštva, kako bi ova institucija mogla da nesmetano vrši sve funkcije i ovlašćenja koje očekuje da preuzme u bliskoj budućnosti.

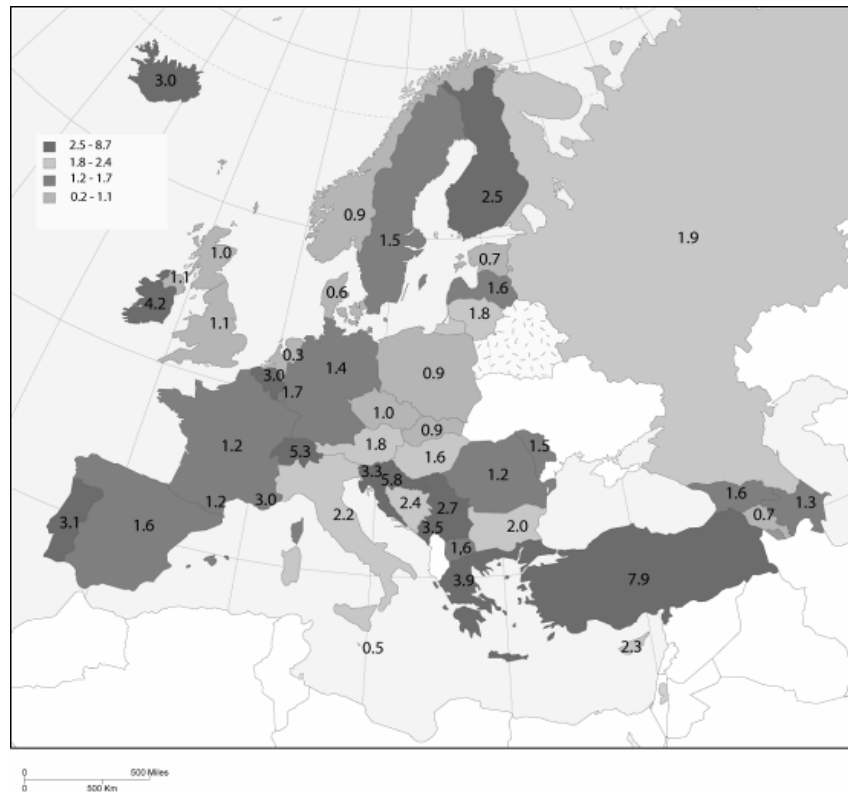
### **Organizacija sudstva - broj geografskih lokacija sudova**

U okviru organizacije sudstva, SEPEŽ-ov izveštaj posebnu pažnju posvećuje broju sudova i geografskih lokacija sudova, što je takođe i aktuelna tema reforme pravosuđa u Srbiji. Razlika se pravi između sudova, kao tela koja se ustanovljavaju zakonom i koja su ovlašćena da sude u sudskim sporovima u okviru administrativnih struktura uz kojima su zaposleni jedan ili više sudija, i geografskih lokacija sudova, koje se definišu kao sudske zgrade u kojima se održavaju ročišta. Broj geografskih lokacija sudova na 100.000 stanovnika u evropskim zemljama prikazan je na slici 1.

---

<sup>8</sup> Ibid. str. 32.



**Slika 1: Broj geografskih lokacija sudova na 100.000 stanovnika**

Iz predstavljenog grafičkog prikaza vidi se da je u Srbiji u 2006. godini broj geografskih lokacija sudova bio prilično visok - 2.7 na 100,000 stanovnika - u odnosu na druge evropske zemlje. Veći broj geografskih lokacija sudova u Evropi imaju još samo Island (3.0), Portugalija (3.1), Grčka (3.9), Irska (4.2), Švajcarska (5.3), Slovenija (3.3), Hrvatska (5.8) i Turska (visokih 7.9).

Najveći broj evropskih zemalja započeo je reformu koja je usmerena na smanjenje broja sudova ili geografskih lokacija sudova. Iako u periodu od 2004. do 2006. nije došlo do značajnih promena u broju sudova odn. njihovih geografskih lokacija, ipak je u 13 zemalja došlo je do njihovog smanjenja. U velikom broju zemalja, reforme koje su započete 2006. godine bi takođe trebalo da dovedu do smanjenja broja sudova i njihovih lokacija, putem ukidanja manjih sudova i njihovog sjedinjavanja sa drugim, većim sudovima. U manjem broju zemalja, umesto smanjenje broja sudova predviđa se povećanje

njihovog broja, uglavnom kroz uspostavljanje novih specijalizovanih sudova.<sup>9</sup> Detaljniji opis predviđenih reformskih mera u organizaciji sudstva u evropskim zemljama prikazan je u tabeli 1.

**Tabela 1 Planirane promene u organizaciji sudstva u evropskim zemljama**

<b>Danska:</b>	Broj okružnih sudova je smanjen sa 82 na 24 da bi se sudski sistem modernizovao i da bi se osigurao viši nivo profesionalizma, fleksibilnosti i pružanja usluga, kao i efikasan sistem upravljanja predmetima
<b>Estonija:</b>	Dva od tri postojeća apelaciona suda će biti spojeni zbog potrebe povećanja efikasnosti sistema
<b>Gruzija:</b>	Planira se smanjenje broja prvostepenih sudova
<b>Nemačka:</b>	Većina država ( <i>Länder</i> ) ne planira promene u strukturi sudova; U nekoliko država se planiraju promene koje su usmerene na smanjenja broja lokalnih sudova ( <i>Amtsgerichte</i> )
<b>Finska:</b>	Planira se smanjenje prvostepenih sudova od 54 na 27 do kraja 2010
<b>Francuska:</b>	Planira se smanjenje broja sudova i geografskih lokacija sudova kao deo sveobuhvatnije reforme pravosuđa
<b>Irska:</b>	Planira se uvođenje dva nova okružna suda
<b>Italija:</b>	Predloženo je smanjenje broja manjih sudova
<b>Norveška:</b>	Planira se smanjenje broja prvostepenih sudova
<b>Poljska:</b>	Podela sudova sa prevelikim brojem predmeta u sredinama sa velikim brojem stanovnika (da bi se poboljšao pristup sudovima i dobili bolji rezultati u upravljanju predmetima)
<b>Ruska federacija</b>	Smanjenje broja sudova - 47 manjih sudova će biti ukinuto
<b>Portugalija:</b>	U toku je veliki projekat reforme sudstva, čiji je cilj smanjenje broja geografskih lokacija sudova i uspostavljanje više specijalizovanih sudova
<b>Slovačka:</b>	7 novih okružnih sudova uspostavljeno je 2007. godine
<b>Švedska:</b>	Predlaže se smanjenje broja upravnih sudova
<b>Belgija</b>	Previđa se uvođenje novih izvršnih sudova (enforcement courts)
<b>Ukrajina</b>	Planira se osnivanje 27 upravnih lokalnih sudova i 7 apelacionih upravnih sudova

<sup>9</sup> Ibid, str. 98

Smanjenje broja sudova i njihovih geografskih lokacija jedna je takođe od mera reforme pravosuđa u Srbiji, čije su osnove postavljene donošenjem Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava<sup>10</sup>, a proces reorganizacije sudova je trenutno u toku.

Pitanje koje se prirodno postavlja je na koji način obezbediti nesmetano funcionisanje pravosudnog sistema u situaciji kada se broj sudova i njihovih geografskih lokacija rapidno smanjuje u velikom broju zemalja. Odgovor na ovo pitanje može se potražiti u korišćenju informacionih tehnologija i efikasnijim sudskim procedurama za pojedine sporove. Uvođenje interaktivnih web site-ova, on line foruma, specializovanih postupaka za predmete manje vrednosti, pa čak i video konferencije mogu da pomognu u pobošljanju pristupu sudovima. Tako se u mnogim zemljama ispituju mogućnosti korišćenja tehnika video konferencija, kao dela e-pravde. Na taj način bi se troškovi prevoza lica koja su pod istragom iz zatvora do suda, što takođe može predstavljati prednost kod oštećenih lica, imajući u vidu da ne moraju da budu fizički prisutni u sudu, već mogu da budu intervjuisani u lokacijama van suda. Tehnika video konferencija se sve više koristi i u preko graničnim predmetima. Stranke ne moraju da putuju u zemlje u kojima se sudi, već mogu biti intervjuisani u zemlji u kojoj imaju prebivalište. Velika pažnja takođe se poklanja uspostavljanju elektronskih registara (kao što su registar preduzeća, stečajnih dužnika, nepokretnosti) u zemljama u kojima se ovi registri vode od strane sudova. Kao deo projekta e-uprave koji je inicirao Savet Evrope pilot projekat je u toku kako bi se obezbedio da se kroz jedinstveni e-justice portal da zemlje Evropske unije imaju pristup registrima drugih zemalja Evropske unije, a planira se i umrežavanje krivično- pravnih registara o postojanju kaznene evidencije za sve zemelje Evropske unije.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava (Službeni glasnik RS br. 116/2008)

<sup>11</sup> European Commission for the Efficiency of Justice, *European Judicial Systems, Edition 2008 (data 2006): Efficiency and Quality of Justice*, op. cit. str. 98.

### Broj sudija

Prema SEPEŽ podacima za 2006. godinu, Srbija je imala 34 profesionalne sudije na 100,000 stanovnika (2,400 sudija za populaciju od 7.5 miliona), što je znatno više od evropskog proseka od 19,8 sudija na 100,000 stanovnika. U donjem grafu 3 prikazani su uporedni podaci o broju profesionalnih sudija na 100,000 stanovnika u zemljama članicama Saveta Evrope.

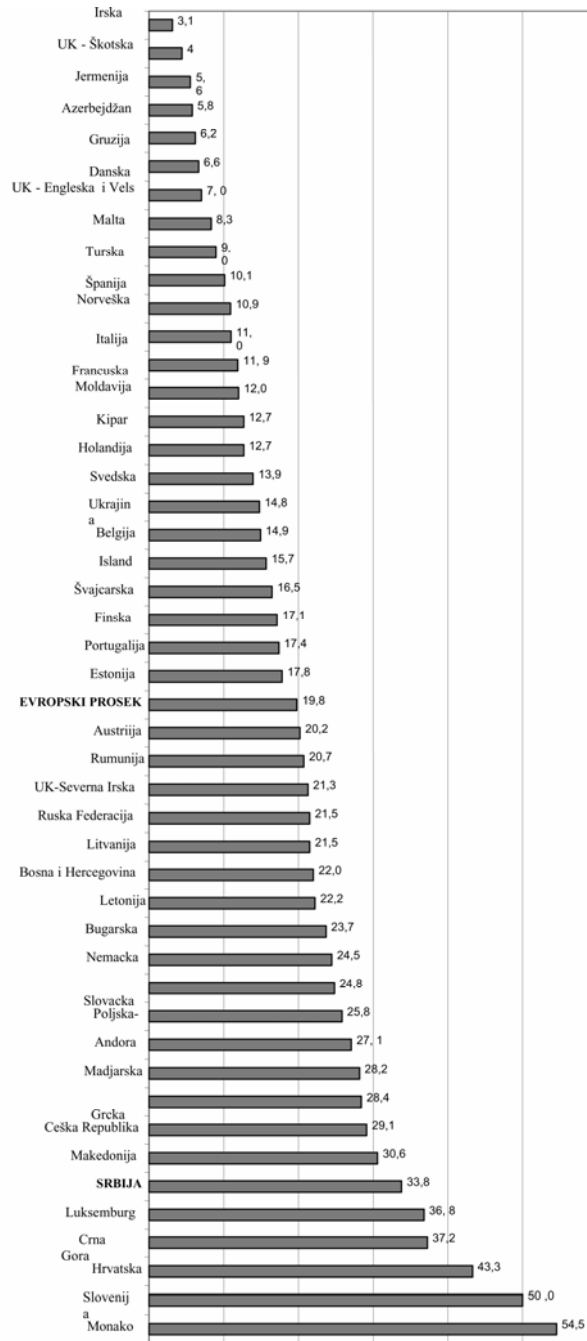
Međutim, veoma je važno da se uporedni podaci koriste sa oprezom, jer broj sudija u svakoj zemlji zavisi od organizacije sudskog sistema, kao i stepena »potražnje« za sudskim uslugama (demand side of the justice sector), tj. broja primeljnih predmeta iz različitih sudskih oblasti. Tako je, na primer, u zemljama kontinentalne Evrope relativno visok broj profesionalnih sudija, dok je u zemljama anglo-saksonske pravne tradicije velika zastupljenost neprofesionalnih sudija (na pr. "judges of the peace" u Velikoj Britaniji).

U velikom broju zemalja ulogu koju sudije imaju u našem sistemu vrši nesudsko osoblje kojima su poverene sudske funkcije, čime se automatski smanjuje potreba za angažovanjem profesionalnih sudija. Tako čak u 15 zemalja (Jermeniji, Austriji, Češkoj, Danskoj, Estoniji, Nemačkoj, Mađarskoj, Irskoj, Lihtenštanu, Malti, Norveškoj, Poljskoj, Slovačkoj, Sloveniji, Španiji) postoji posebna vrsta nesudskog osoblja, odn. posebni pravosudni organ »rechtsfleger«, kome su povereni poslovi koje kod nas obavljaju sudije i protiv čijih odluka se može izjaviti žalba. Ovo telo rasterećuje profesionalne sudije od niza manje složenih predmeta u porodičnim, starateljskom, naslednom pravu, sudskoj zaštiti potraživanja u sporovima male vrednosti, izvršnom postupku, pravnoj pomoći i slično,<sup>12</sup> pa je stoga i potreba za angažovanjem profesionalnih sudija mnogo manja.

---

<sup>12</sup> Vidi: Prezentacija Dragane Boljević, Predsednice Društva sudija na okruglom stolu o reformi pravosuđa od 18.4.2008; European Commission for the Efficiency of Justice, *European Judicial Systems, Edition 2008 (data 2006): Efficiency and Quality of Justice*, op. cit. str. 123.

Graf 3: Broj profesionalnih sudija na 100.000 stanovnika

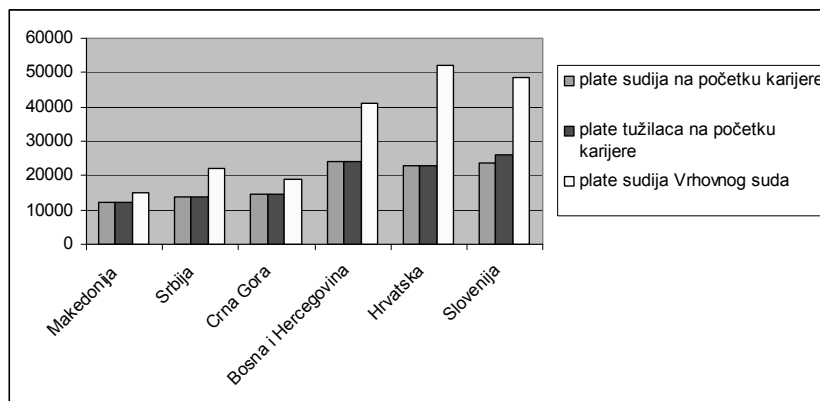


Takođe je veoma važno da se pri određivanju optimalnog broja sudija uzme u obzir i priliv predmeta iz različitih sudskih oblasti. Što je veći broj građana koji traže sudsku zaštitu to je i veća potreba za angažovanjem sudija i/ili drugog osoblja koji će raditi na rešavanju primljenih predmeta. U tom smislu, interesantno je primetiti da Srbija ima jako veliki broj vanparničnih predmeta na 100,000 stanovnika (posle Austrije i Hrvatske najveći broj vanparničnih predmeta u Evropi), o čemu će više reći biti kasnije. Broj predmeta u trgovinskim sudovima u Srbiji takođe je veoma veliki kada se poredi sa drugim evropskim zemljama, što ukazuje na potrebu angažovanja većeg broja sudija u trgovinskim predmetima.<sup>13</sup>

#### Plate sudija i tužilaca u regionu

Poređenje nivoa plata u sudstvu u zemljama u regionu pokazuje da su plate sudija i tužilaca na početku karijere u Srbiji, Makedoniji i Crnoj Gori gotovo na istom nivou (oko 13.500 evra godišnje), za razliku od primanja njihovih kolega u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Sloveniji, koje su gotovo dva puta više (oko 23,500 evra godišnje). Plate sudija sudova najviše instance su nešto više u Srbiji nego u Makedoniji i Crnoj Gori, ali su gotovo dva puta do tri puta manje od plata sudija Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Slovenije. Poređenje plata sudija i tužilaca u zemljama u regionu prikazano je na donjem grafu 4.

Graf 4 Bruto godišnje plate sudija i tužilaca u regionu

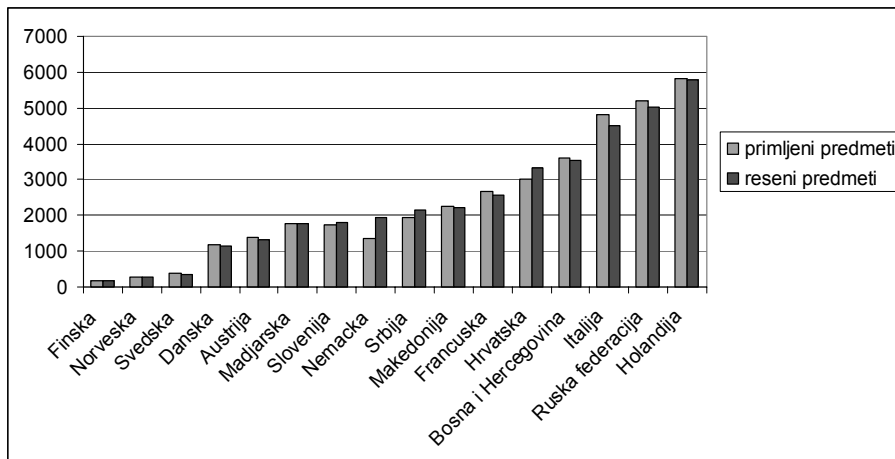


<sup>13</sup>Vidi: World Bank/IFC, Doing Business 2008 (podaci za 2007) o broju predmeta u trgovinskim sudovima po stanovniku.

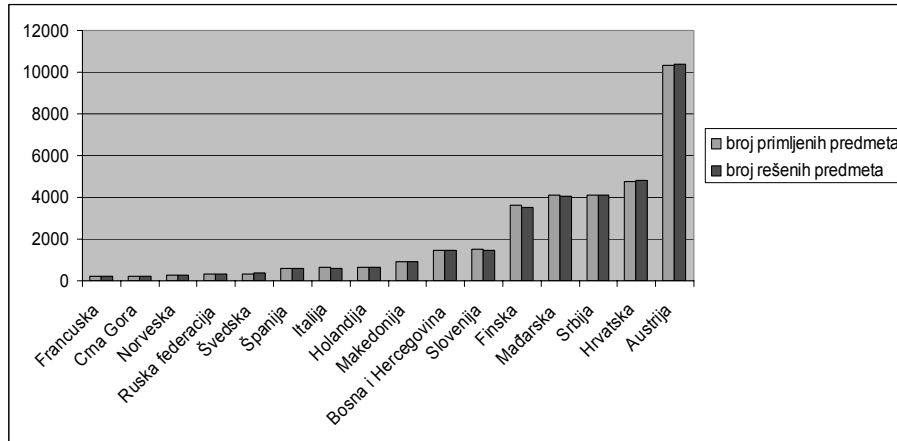
Broj primljenih i rešenih parničnih i vanparničnih predmeta – stepen ažurnosti

Kada se analiziraju podaci o broju primljenih i rešenih parničnih i van-parničnih predmeta najpre se primećuje da jedna grupa evropskih zemalja ima veoma veliki broj parničnih predmeta, dok je u drugim zemljama velika zastupljenost van-parničnih predmeta. Tako na primer, u Rusiji, Holandiji, Italiji i Bosni i Hercegovini sudovi imaju znatno veći broj parničnih predmeta u odnosu na druge evropske zemlje, dok skandinavske zemlje, kao što su Finska, Norveška i Švedska imaju izuzetno mali broj parničnih predmeta. Sa druge strane, Austrija je zemlja koja ima izuzetno visok broj van-parničnih predmeta, koji je gotovo trostruko viši od evropskog proseka. Srbija, Hrvatska, Mađarska i Finska takođe imaju veliki broj van-parničnih predmeta koji je dvostruko viši nego u drugim evropskim zemljama. Veliki broj van-parničnih predmeta objašnjava se obavljanjem funkcija koje su vezane za različite vrste registara, a u Srbiji se može objasniti i time što su sudovi angažovani u govoto svim elementima predmeta naslednog prava, koje u drugim zemljama obavlja pomoćno sudsko osoblje/tela, kao i institucija notara, koji još uvek nije uvedena u srpski pravosudni sistem. U donjim grafovima prikazani su podaci o broju primljenih i rešenih parničnih i vanparničnih predmeta na 100.000 stanovnika.

Graf 5 Broj primljenih i rešenih parničnih predmeta na 100.000 stanovnika



Graf 6 Broj primljenih i rešenih van-parničnih predmeta na 100.000 stanovnika



Važan parametar efikasnosti sudstva jeste poređenje broja primljenih i rešenih predmeta u toku jedne godine, koji se naziva »stepen ažurnosti« (clearance rate). Stepenn ažurnosti, koji se izražava u procentima, dobija se kada se broj rešenih predmeta podeli sa brojem primljenih predmeta i pomnoži sa 100.<sup>14</sup>

Stepenn ažurnosti od 100 % označava da je sud ili sudski sistem rešio sve slučajeve u okviru predviđenog vremenskog roka, dok stepenn ažurnosti od preko 100% znači da je sud rešio više slučajeva nego što je primio i na taj način smanjio broj zaostalih predmeta. Ukoliko broj primljenih predmeta nije rešen u okviru predviđenog perioda stepenn ažurnosti će naravno biti manji od 100%, što će dovesti do povećanja broja zaostalih predmeta.

U većini evropskih zemalja stepenn ažurnosti u parničnim i vanparničnim predmetima je između 98 % i 100 %. Međutim, u nekim zemljama je stepenn ažurnosti i znatno ispod proseka, kao što je to na primer slučaj kod rešavanja parničnih predmeta u Andori, Italiji, Rumuniji, pa čak i Francuskoj (96%). U van-parničnom postupku situacija je bolja u većini zemalja, mada se Italija, Španija i Crna Gora izdvajaju po niskom stepenu ažurnosti (od 92 odnosno 96%).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> European Commission for the Efficiency of Justice, *European Judicial Systems, Edition 2008 (data 2006): Efficiency and Quality of Justice*, op. cit. str. 136.

<sup>15</sup> Ibid.



Srpsko pravosuđe je u 2006. godini imalo veoma dobar stepen ažurnosti od 109% u parničnim predmetima i prosečan stepen ažurnosti u vanparničnim predmetima od 100%. To takođe znači da je srpsko pravosuđe, uprkos svim kritikama koje mu se upućuju, pokazalo visok stepen efikasnosti u rešavanju parničnih predmeta, uspevajući i da smanji broj zaostalih predmeta, dok je u van-parničnim predmetima, čiji je broj znatno iznad evropskog proseka, uspelo da održi solidan stepen ažurnosti i reši istovetan broj primljenih predmeta. U donjoj tabeli su prikazani podaci o stepenu ažurnosti u pojedinim zemljama članicama Saveta Evrope.

Tabela 2: Stepen ažurnosti

Zemlja	Parnični postupak	Vanparnični postupak
Andora	89	99
Španija	94	96
Italija	94	92
Rumunija	96	-
Francuska	96	101
Švedska	97	106
Austrija	97	101
Bosna i Herc.	98	99
Makedonija	99	99
Ruska Federacija	100	100
Mađarska	101	98
Češka Republika	101	103
Norveška	103	99
Slovenija	103	99
<b>Srbija</b>	<b>109</b>	<b>100</b>
Hrvatska	111	101
Crna Gora	113	96
Monako	114	89
Slovačka	115	113

## Zaključak

Analiza SEPEŽ-ovog izveštaja »Evropski sudski sistemi« iz 2008. godine pokazuje da je stanje u srpskom pravosuđu na početku procesa reforme 2006. godine bilo nešto drugačije od percepcije građana o stanju u sudstvu i to posebno kada se imaju u vidu podaci o stepenu ažurnosti sudova, koji je na zavidnom nivou u poređenju sa drugim evropskim zemljama. Prema SEPEŽ podacima, stepen ažurnosti sudova, a samim tim i efikasnosti srpskog pravosuđa je u 2006. godini bio viši u odnosu na mnogo razvijenije zemalje, kao što su Italija, Španija, Francuska, Norveška i Slovenija. Ovi podaci dovode u pitanje potrebu reizbora svih sudija i tužilaca, umesto preduzimanja pojedinačnih mera prema sudijama koji nisu pokazali dobre rezultate odn. koji su se kompromitovali, i posledica koje će to imati funkcionisanje ukupnog pravosudnog sistema.

Budžet koji se izdvaja za sudstvo u odnosu na bruto društveni proizvod u Srbiji jedan je od najvećih u Evropi, što je takođe činjenica koja iznenađuje, ali se donekle može objasniti i značajnom donatorskom podrškom sektoru pravosuđa bez koje bi poređenje sa sudskim budžetom drugih evropskih zemalja sigurno bilo drugačije. Tužilački budžet, sa druge strane, značajno je ispod evropskog proseka i proseka zemalja u regionu, pa je posebnu pažnju potrebno posvetiti povećanju sredstava koja se izdvajaju za javna tužilaštva, posebno imajući u vidu planirana povećanja ovlašćenja tužilaca u istražnom postupku.

Broj geografskih lokacija sudova u Srbiji značajno je iznad evropskog proseka, pa se može zaključiti da su reformske mere koje su usmerene na racionalizaciju mreže sudova u Srbiji opravdane i potrebne. Smanjenje broja sudova i geografskih lokacija sudova takođe je u skladu sa postojećim tendencijama u drugim evropskim zemljama, kako bi se povećala efikasnost celokupnog pravosudnog sistema. Da bi se prevazišli problemi koji nastaju smanjenjem broja lokacija sudova, važno je usmeriti napore ka razvoju informacionih tehnologija u sudovima i posebno sistemu automatskog vođenja predmeta, u čemu su već postignuti veoma dobri rezultati u trgovinskim sudovima, a veliki naponi ulažu se trenutno i u automatizaciju procesa u sudovima opšte nadležnosti.

Pitanje potrebnog broja sudija, sa druge strane, nije nimalo jednostavno i trebalo bi mu se prići sa veoma velikom pažnjom i oprezom. Iako je Srbija 2006. godine imala veći broj profesionalnih sudija u odnosu na evropski prosek, pri uporednoj analizi moraju se imati u vidu specifičnosti pojedinačnih evropskih sistema. U velikom broju evropskih zemalja funkcije koje u našem pravosudnom sistemu obavljaju sudije kod njih obavlja nesudsko osoblje ili posebno ustanovljena tela za rešavanje manje složenih predmeta. Stoga bi se smanjenju broja sudija u Srbiji trebalo prići krajnje obazrivo, što očigledno nije bio slučaj u dosadašnjem toku reforme, a što može imati vrlo štetne posledice na rad i efikasnost pravosuđa u celini.

I najzad, poređenje sa zemljama u regionu pokazuje da plate sudija i tužilaca, iako su povećavane u nekoliko navrata od 2000. godine, i dalje zaostaju za primanjima kolega u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, pa bi se i tom pitanju trebalo posvetiti pažnja, u skladu sa mogućnostima budžeta.

Na kraju, važno je napomenuti da će se radna grupa koja je radila na izradi SEPEŽ izveštaja iz 2008. godine ponovo sastati početkom marta 2010, kako bi započela pripremu novog izveštaja o oceni stanja u pravosuđu u zemljama članicama Saveta Evrope, na osnovu upitnika koji su već poslali zemljama članicama. Očekuje se da će izveštaj biti završen krajem septembra 2010. godine. Podaci iz ovog izveštaja, kao i prethodnih SEPEŽ-ovih izveštaja, biće odlična osnova za dalje praćenje razvoja evropskih pravosudnih sistema, iz koga možemo mnogo saznati i naučiti, ukoliko to zaista želimo.

**Aleksandra Rabrenović, PhD,**  
Institute of Comparative Law,  
Belgrade

## **SERBIAN JUDICIARY IN COMPARATION WITH OTHER EUROPEAN COUNTRIES**

Analysis of European Commission for the Efficiency of Justice  
(SEPEJ) Report »European Judicial Systems« Edition 2008

*The paper analyses judicial system of the Republic of Serbia through a comparative review of judicial systems of other European countries and on the basis of the European Commission for the Efficiency of Justice (SEPEJ) report European Judicial Systems Edition 2008 (data 2006), which contains data collected from 45 member states of the European Council. The areas of comparative analysis are the following: judicial systems financing (including salary levels of judges and prosecutors), the number of courts and geographical locations of courts, the necessary number of professional judges and the number of incoming and solved cases in civil litigious and non-litigious cases (clearance rate). The paper concludes that the level of efficiency of Serbian courts in solving litigious and non-litigious cases in 2006 was higher than in the majority of European countries. The number of geographical locations of courts was also higher than the European average, which justifies the ongoing measures with respect to rationalization of the court network in Serbia. The number of professional judges in Serbia in 2006 was also higher than the European average, but due to a different organizational and personal structure of European states' judicial systems (in which non-professional judges and other bodies are authorized to decide in various kinds of less complex cases) the issue of the necessary number of judges has to be analysed cautiously and in much more depth in order to enable effective functioning of the overall judicial system in Serbia.*

*Key words: Serbian judiciary; European countries, Efficiency of Justice (SEPEJ)*