



Evropski pravosudni sistemi

**Izdanje 2010 (podaci iz 2008)
Efikasnost i kvalitet rada pravosuđa**

Sažetak

Evropska komisija za efikasnost pravosuđa

(CEPEJ)

Evropska komisija za efikasnost pravosuđa,

Odbor ministara Vijeća Evrope je Evropskoj komisiji za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) povjerio zadatak da predloži konkretna rješenja, koja će biti primjenljiva za države članice Vijeća Evrope u cilju djelotvornije primjene postojećih instrumenata Vijeća Evrope koji se odnose na organizaciju pravosuđa (tzv. pravilo “dalje brige o korisnicima”), i kojima će se osigurati da se prilikom donošenja javnih politika djelovanja u obzir uzmu i potrebe korisnika sistema pravosuđa, te pomoći da se smanji zagušenost Evropskog suda za ljudska prava na način da se državama prije upućivanja zahtjeva Sudu ponude djelotvorna rješenja i da se spriječe kršenja člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. CEPEJ danas predstavlja jedinstveno tijelo svih evropskih država, koje sačinjavaju eksperti iz 47 država članica Vijeća Evrope, koje je zaduženo za ocjenjivanje efikasnosti sistema pravosuđa i predlaganje praktičnih instrumenata i mjera za poboljšanje efikasnosti usluga koje se pružaju građanima.

Web stranica CEPEJ-a: www.coe.int/CEPEJ

Prezentacija

Kroz novi ciklus ocjenjivanja CEPEJ ima za cilj da kreatorima politika i pravnim stručnjacima stavi na raspolaganje praktičan i cjelovit instrument koji će im omogućiti bolje razumijevanje funkcionisanja sistema pravosuđa u Evropi sa ciljem unapređenja njegove efikasnosti i kvaliteta u interesu 800 miliona evropljana.

CEPEJ danas prezentira izdanje svog izvještaja za 2010. godinu, koji je izrađen na osnovu podataka iz 2008. godine. Izvještaj je usvojen u septembru 2010. godine. Broj obuhvaćenih tema i država čine ovaj izvještaj jedinstvenim.

Primjenjena metodologija, zajedno sa značajnim doprinosom i podrškom država članica Vijeća Evrope, omogućila je izradu jednog ovakvog pregleda pravosudnih sistema 45 evropskih država, koji sa svakim novim izdanjem postaje sve detaljniji.

Kvalitet raspoloživih podataka je, po prvi put u okviru ovog procesa, omogućio izradu i analizu nekoliko statističkih serija. Ove serije su osmišljene na način da mjere glavne trendove u Evropi u oblasti razvoja pravosudnih sistema i reformskih procesa. Oslanjajući se na ove podatke, CEPEJ je sada u poziciji da predloži konkretna rješenja za ocjenu i poboljšanje kvaliteta i efikasnosti pravosuđa u Evropi.

CEPEJ poziva kreatore politika i istraživače da se posluže ovim jedinstvenim informacijama prilikom izrade studija i da u Evropi pokreću debate i reforme, na čiju neophodnost stalno podsjeća sudska praksa Evropekog suda za ljudska prava, kao i događaji u državama članicama Vijeća Evrope i njihovim regijama.

Svrha ovog dokumenta nije da da sintezu obimnog izvještaja, već da kroz jedan čitaocu blizak format istakne neke od njegovih elemenata i potakne ga na dalje istraživanje ove teme. U ovom pregledu, ispod grafikona i tabela, dati su samo kratki komentari, s tim da se oni odnose na cjeloviti izvještaj koji pruža detaljniji uvid u neophodne metodološke elemente potrebne za preciznu analizu i poređenje (vidi www.coe.int/CEPEJ).

Svi podaci koje su dostavile države članice dostupni su na web stranici CEPEJ-a. Odgovori koje su dostavile zemlje sadrže opise njihovih pravosudnih sistema i obrazloženja koja u velikoj mjeri doprinose razumijevanju prezentiranih podataka. Na taj način je autentična baza podataka pravosudnih sistema država članica Vijeća Evrope lako dostupna građanima, kreatorima politika, pravnicima, akademskim radnicima i istraživačima.

Napomena

CEPEJ u svom izvještaju ukazuje na brojne metodološke probleme koji su se javili tokom njegove izrade, te na rješenja koja su primjenjena. Preporuka je da se na njih stalno poziva kako bi se izbjegle pre nagljenje ananalize i zaključci. Upoređivanje kvantitativnih podataka iz različitih država i institucija, sa različitom geografskom i ekonomskom situacijom, kao i onom u oblasti pravosuđa, predstavlja zahtjevan zadatak kome se mora pažljivo pristupiti. Kako bi se izvršilo upoređivanje pravosudnih sistema različitih zemalja, posebno je potrebno istaći njihove specifičnosti koje objašnjavaju varijacije između zemalja (nivo bogatstva, različite strukture pravosuđa, prikupljeni podaci). Posebna pažnja je posvećena terminima koji su korišteni, te definicijama i konceptima, koji su precizirani u saradnji sa nacionalnim korespondentima zaduženim za koordiniranje prikupljanja podataka u svojim državama i institucijama. Samo pažljivim čitanjem i preciznim poređenjem može se izvršiti odgovarajuća analiza i izvući zaključci. Brojčani podaci se ne mogu posmatrati izolovano, već se moraju tumačiti u svjetlu metodoloških napomena i komentara.

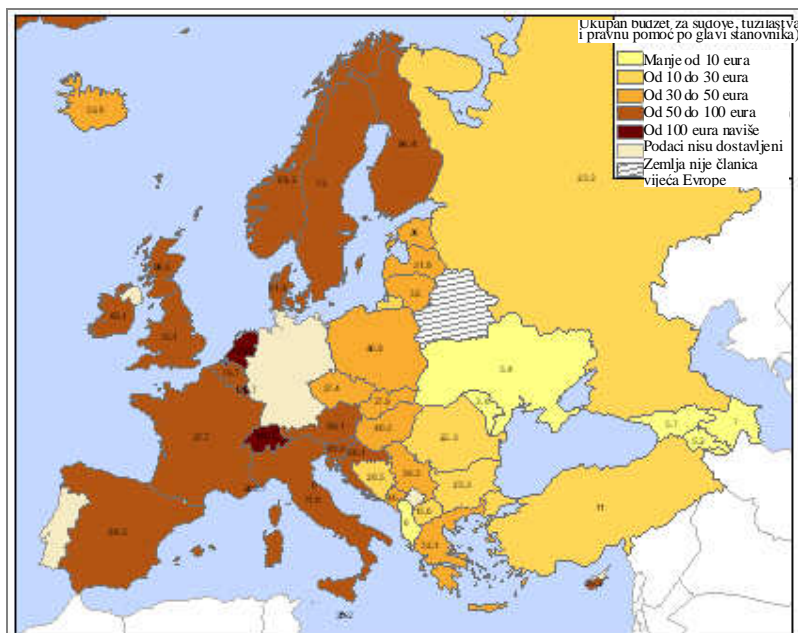
Upoređivanje nije rangiranje. Ipak, svaki čitalac ovog izvještaja na raspolaganju ima skup podataka i metodoloških elemenata za jednu detaljnu studiju izborom određene grupe zemalja ili institucija: na osnovu karakteristika sistema pravosuđa (npr. institucije građanskog prava i institucije običajnog prava; zemlje u tranziciji ili zemlje sa starom pravnom tradicijom), geografski kriteriji (veličina zemlje, broj stanovnika) ili ekonomski kriteriji (npr. da li se zemlja nalazi u euro zoni ili izvan nje). Veličina države ili regije takođe predstavlja razlikovni element. Tako se najmanje države članice Vijeća Evrope (Andora i Monako) ne mogu upoređivati u razmjeri “na 100,000 stanovnika”. Predložena su drugi dopunski elementi upoređivanja kao što je odnos BDP-a i prosječne godišnje bruto plate po stanovniku.

1. Javni izdaci za sudove, tužilaštva i besplatnu pravnu pomoć

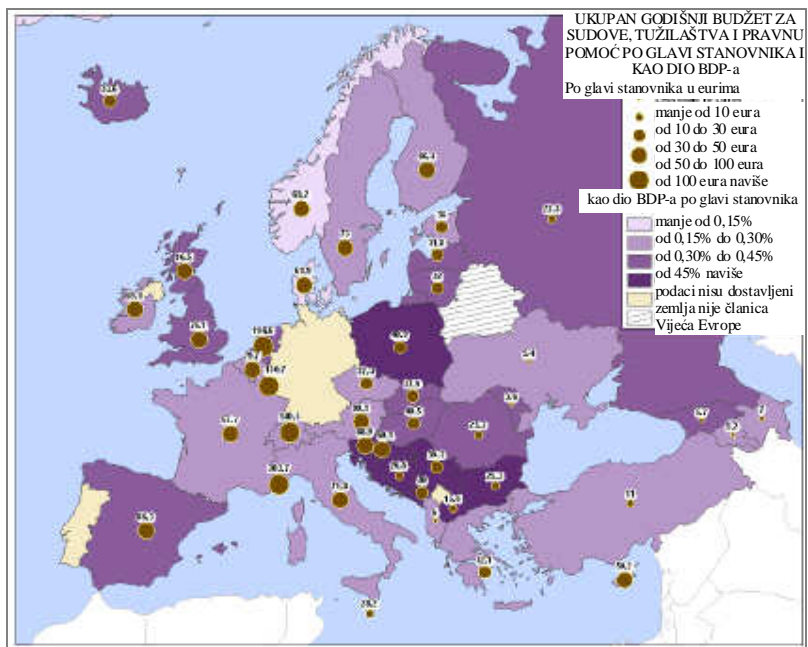
Prema podacima država, postoje zajednički i posebni modaliteti finansiranja sudova, tužilaštava i pravne pomoći. Ove tri kategorije su razdvojene u najvećoj mogućoj mjeri kako bi se omogućilo upoređivanje, kako u pogledu sredstava izdvojenih za sudove i tužilaštva (uprkos razlikama u organizaciji sistema), tako i onih za omogućavanje pristupa pravdi. Ova informacija daje cjelokupan pregled budžeta većine država članica Vijeća Evrope.

Podaci najbogatijih država i regija se u ovom kontekstu moraju dovesti u vezu sa nivoom napretka date države, u suprotnom bi ti podaci mogli biti pogrešno interpretirani, u smislu da bi budžetska izdvajanja za pravosuđe izgledala mala u odnosu na visok BDP-u ovih država. Ovo je slučaj Norveške, Luksemburga, Finske i, u određenoj mjeri, Francuske. Ova činjenica mora biti uzeta u obzir prilikom poređenja, koje se može vršiti samo između međusobno uporedivih država (upoređivanje grupe država sa jednakim BDP-om po glavi stanovnika, prikaz 2.27 u Izvještaju)

Prikaz br.1. Ukupan godišnji budžet za 2008. godinu za sve sudove, tužilaštva i pravnu pomoć po glavi stanovnika u eurima



Prikaz br. 2. Ukupan godišnji budžet za 2008. godinu za sve sudove, tužilaštva i pravnu pomoć kao procenat (u %) BDP-a po glavi stanovnika

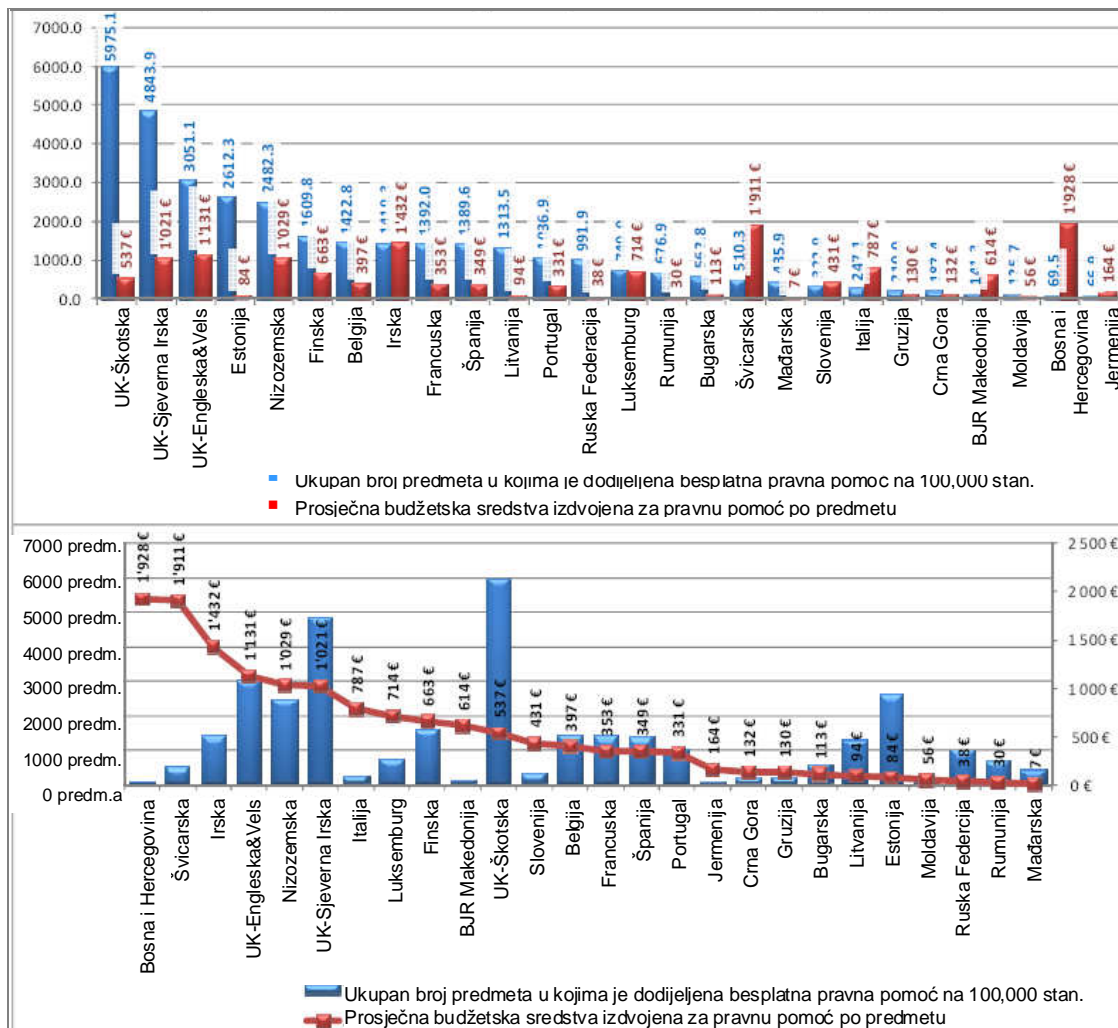


Razvoj sistema pravosuđa za vlade evropskih država predstavlja prioritet, bez obzira na velike razlike između država članica i njihovih regija. Budžeti za pravosuđe u većini evropskih država su u periodu do 2008. godine povećani, samo u 4 države je zabilježeno smanjenje budžeta. Države koje su nedavno uspostavile demokratski sistem i provele značajne strukturalne reforme sistema pravosuđa često su one koje ulažu trajne napore u smislu obezbjeđivanja budžeta, i koje za funkcionisanje sistema izdvajaju značajna finansijska sredstva u zavisnosti od nivoa bogatstva zemlje. Međutim, kako bi se ocijenio uticaj ekonomske krize do koje je došlo u 2009/2010. godini, biće veoma zanimljivo pratiti dalja kretanja u Evropi u pogledu izdvajanja budžetskih sredstava za sudove, tužilaštva i pravnu pomoć. Posmatrajući pokazatelje trendova, javlja se bojazan da bi na evropskom nivou moglo doći do značajnog usporavanja rasta pravosudnih budžeta, slično ostalim budžetima za javne rashode, pa čak i do njihovog smanjivanja.

Za većinu evropskih država sudske takse predstavljaju nezanimariv izvor prihoda koji u nekim slučajevima omogućava i pokrivanje najvećeg dijela operativnih troškova, a u nekima čak i ostvarenje neto dobiti, uglavnom po osnovu vođenja registara poslovnih subjekata i zemljišnih knjiga. Takav sistem, uz djelotvoran sistem pravne pomoći, koji strankama koje za to nemaju vlastita sredstva omogućava pristup sudu, čini dio postojećeg trenda u upravljanju javnim resursima, čiji je cilj da djelimično izbalansira troškove javnih usluga između korisnika i poreskih obveznika.

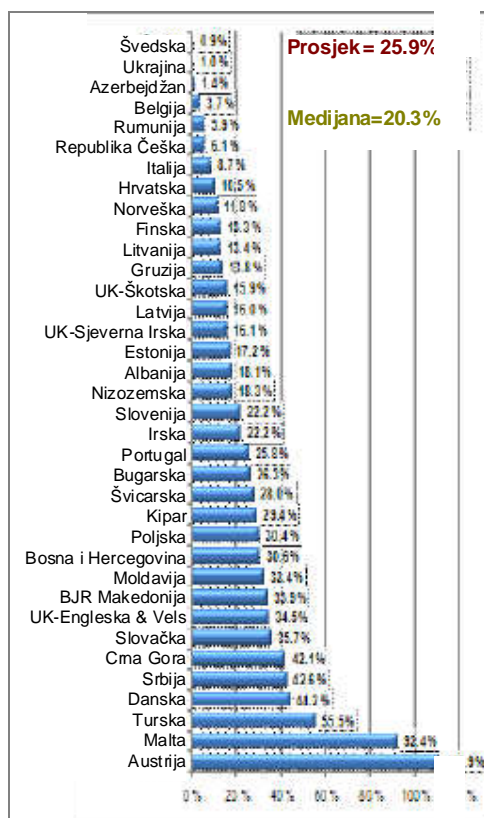
2. Pristup pravdi

Prikaz br.3. Broj predmeta u kojima je dodijeljena besplatna pravna pomoć na 100,000 stanovnika i prosječna budžetska sredstva izdvojena za pravnu pomoć po predmetu u 2008. godini.



U svim državama članicama i njihovim regijama postoji sistem pravne pomoći, barem u krivičnim predmetima, bilo u formi zastupanja na sudu ili u vidu davanja pravnih savjeta. Evropski trend, koji je i potvrđen, jeste da se ide korak dalje od ovog zahtjeva tako što će se omogućiti da pravna pomoć bude dostupna i u drugim vrstama predmetima, ne samo u krivičnim. Budžetska sredstva koja se u Evropi izdvajaju za pravnu pomoć su generalno u porastu (+ 23% u periodu između 2004. i 2008. godine). Međutim, iznosi koje države dodjeljuju po predmetima u Evropi značajno variraju prema podacima samih država, kao i broj predmeta u kojima pravna pomoć može biti dodijeljena. Neke države su odlučile da izdvajaju veće iznose za manji broj predmeta, dok su druge države napravile obrnut izbor. Dosta država i regija (Finska, Holandija, UK-Engleska i Vels, UK- Sjeverna Irsko i UK- Škotska) je prilično izdašno kada se radi kako o iznosima izdvojenim po predmetima, tako i o broju predmeta u kojima je dodijeljena pomoć. Nekoliko država centralne i istočne Evrope, koje do prije nekoliko godina nisu imale sistem pravne pomoći, aktivno su angažovane na njegovom razvoju, što je ohrabrujući trend u odnosu na prethodni ciklus ocjenjivanja.

Prikaz br. 4. Procenat udjela sudskih taksi u sudskim budžetima (kao prihoda) u 2008. godini



Izuzev 5 država koje primjenjuju načelo besplatnog pristupa sudovima (Francuska, Island, Luksemburg, Monako i Španija), dio budžetskog prihoda pravosudnog sistema u svim drugim državama i regijama čine sudske takse, u najvećoj mjeri one prikupljene kroz vođenje zemljišnih knjiga i registara poslovnih subjekata, u različitim omjerima. Austrija kroz ovaj sistem čak ostvaruje i neto dobit.

3. Korisnici sudova (prava i povjerenje javnosti)

Sve veći broj građana i pravnika putem interneta ostvaruje jednostavan i besplatan uvid u pravne podatke, rad sudova i sudske postupke. Samo manji broj država i regija imaju posebne procedure za obavještanje (potencijalnih) korisnika sudova o predvidivom roku za okončanje sudskih postupaka.

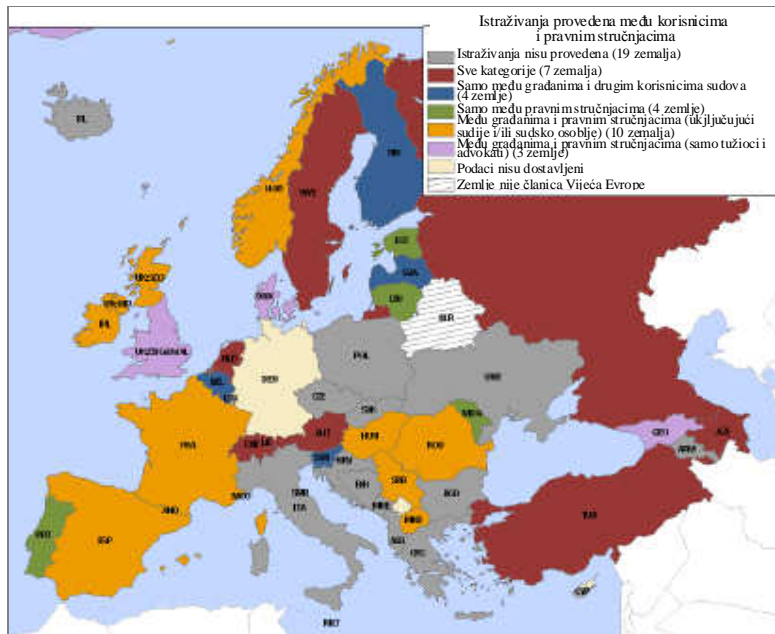
Ugrožena lica, žrtve silovanja, djeca i maloljetni počinioci krivičnih djela su kategorije koje su najbolje zaštićene u sudskom postupku. Ova zaštita je u najvećem dijelu omogućena kroz posebne aranžmane pružanja informacijama ovim kategorijama, te kroz procesna prava prilagođena njihovim potrebama. Većina država i institucija takođe predviđa i postupak za utvrđivanje prava na naknadu štete za lica oštećena krivičnim djelima.

Kao dio zaštite korisnika sudova, u okviru sudskih sistema predviđeni su postupci za utvrđivanje prava na naknadu štete. U 26 država i regija postoje mehanizmi odštete u slučajevima predugog trajanja postupaka, a u 20 država i institucija i u slučajevim neizvršenja sudskih odluka. Skoro sve države i regije imaju odredbe koje predviđaju odštetu u slučaju neosnovanog pritvaranja odnosno lišavanja slobode ili neopravdane osude.

U Evropi se sve više pažnje posvećuje potrebama i očekivanjima korisnika sudova. U velikoj većini država i regija sudovi izrađuju godišnje izvještaje i imaju sistem praćenja kroz koji se mjeri i upravlja protokom predmeta i vremenskim rokovima za vođenje postupaka. Zapaženo je da se sve više primjenjuju tehnike i metode po uzoru na nove trendove u upravljanju javnim sektorom, koje podrazumijevaju utvrđivanje mjerljivih ciljeva i ocjenu rada te, u nekim slučajevima, i načina izdvajanja sredstava za pravosuđe u odnosu na rezultate. Sve više se koriste i pokazatelji uspješnosti rada i kvaliteta. Vrlo mali broj evropskih država i regija ima potpun sistem za praćenje kvaliteta. Ovaj sistem je u narednim godinama potrebno dalje razvijati.

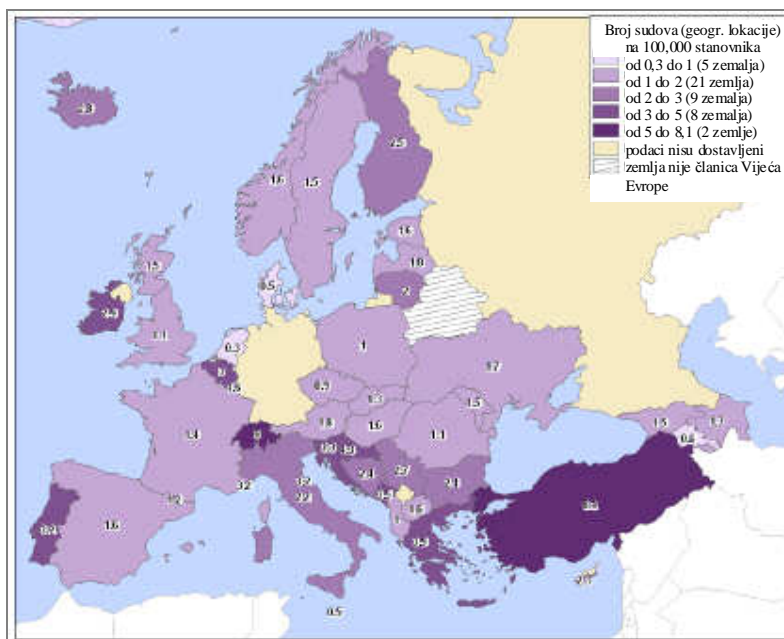
Uzorak upitnika i metodološki vodič CEPEJ-a treba da olakšaju provođenje budućih istraživanja među korisnicima sudova sa ciljem unapređenja kvaliteta pravosuđa.

Prikaz br.5. Istraživanje provedeno među korisnicima sudova i pravnim stručnjacima kojim se mjeri povjerenje javnosti i/ili zadovoljstvo pruženim uslugama



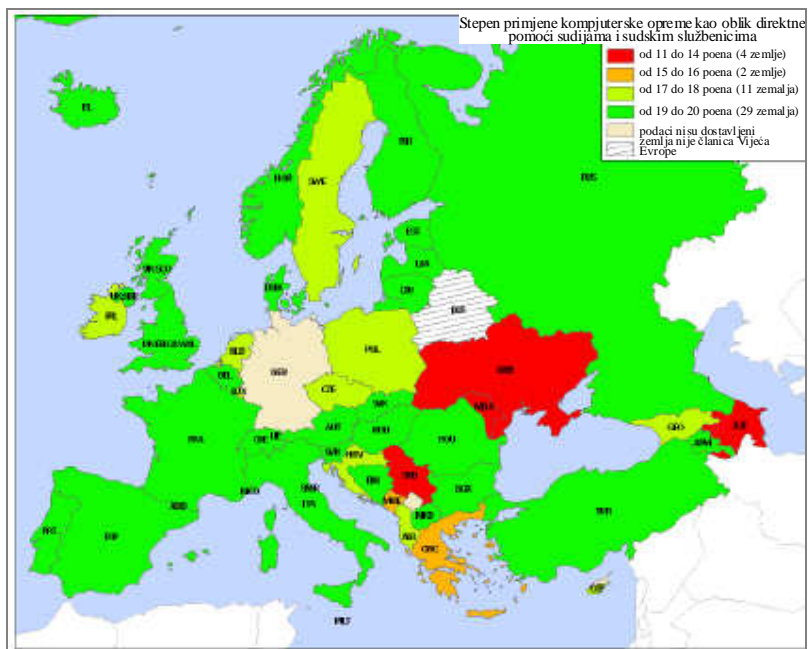
4. Sudovi

Prikaz br. 6. Broj svih sudova (geografske lokacije) na 100,000 stanovnika u 2008. godini



Posmatrajući razvoj situacije u pogledu broja prvostepenih sudova u Evropi, teško je utvrditi dominantan trend u organizaciji teritorijalne rasprostranjenosti sudova. Iako u periodu od 2004 – 2008. godine većina država nije mijenjala organizaciju sudova, neke od njih (13) su smanjile, a neke (9) povećale broj sudova. Među državama koje su izvršile izmjene u teritorijalnoj organizaciji sudova, glavni trend u državama i regijama zapadne i sjeverne Evrope je ograničavanje broja sudova, kako zbog uštede budžetskih sredstava, tako i zbog potrebe za povećanjem efikasnosti kroz specijalizaciju. Sa druge strane, glavni trend u državama istočne Evrope, u kojima se u oblasti pravosuđa odvijaju značajni reformski procesi, jeste povećanje broja sudova čime se građanima omogućava bolji pristup sudovima.

Prikaz br. 7. Stepen primjene kompjuterske opreme kao oblik direktne pomoći sudijama i/ili sudskim službenicima (pitanje 63.)

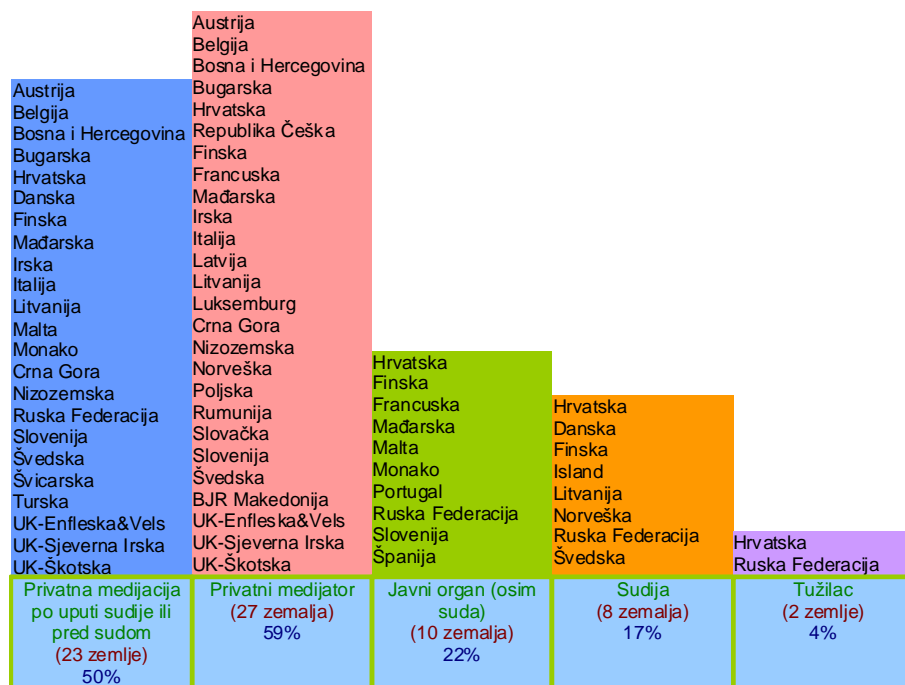


Razvoj e-pravosuđa i e-sudova je sveprisutan trend, a države koje su prema ranijim istraživanjima kasnile u ovoj oblasti odnedavno ulažu u informacione i komunikacione tehnologije (IKT). U mnogim državama i regijama nedavno su izvršene, ili su u toku reforme u oblastima kao što su elektronski registri, baze sudskih odluka, elektronski spisi, elektronski potpis i sistem automatskog upravljanja predmetima (CMS). Informacione i komunikacione tehnologije će se i dalje koristiti u pravosuđu kako bi se povećala njegova djelotvornost i kvalitet. Razvoj u ovoj oblasti će se dalje nastaviti kroz korištenje *video-conferencing* tehnike, mogućnost korištenja elektronskih (registarskih) obrazaca i elektronske razmjene dokumenata između stranaka, advokata i sudova, te kroz naplatu nespornih potraživanja putem interneta. Sve dotle dok je omogućeno raspravljanje i osigurano pravo na odbranu, razvoj e-pravosuđa može imati pozitivan učinak na pristup pravosuđu, te bi trebao doprinijeti smanjenju zaostatka i skraćivanju vremena trajanja sudskih postupaka - ili barem poboljšanju predvidljivosti njihovog trajanja.

5. Alternativno rješavanje sporova

Pristup pravdi se može unaprijediti i kroz alternativno rješavanje sporova. Ovo doprinosi smanjenju potrebe za pokretanjem sporova pred sudom uz angažovanje stručnjaka drugih profila umjesto sudija.

Prikaz br. 8. Sudska medijacija u građanskim i privrednim predmetima u 2008. godini

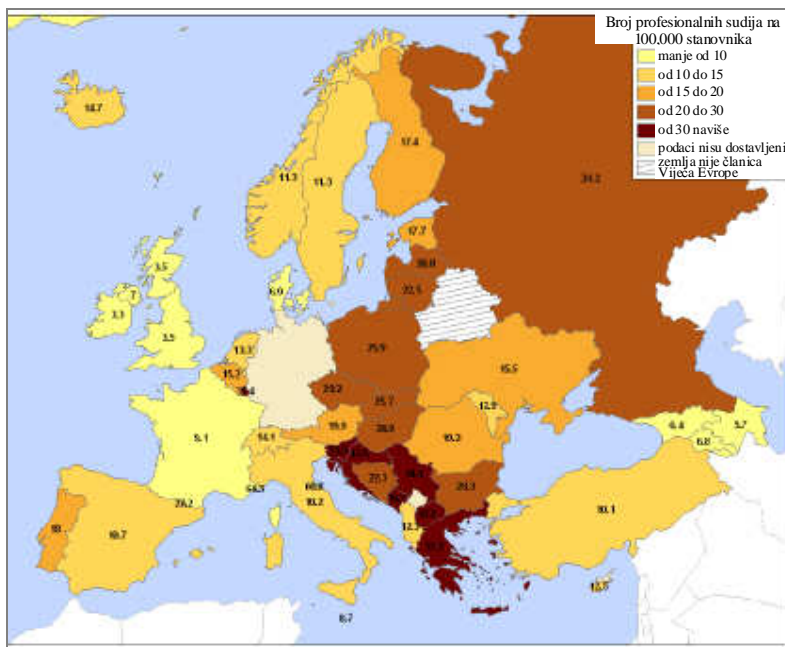


Medijacija (bilo da je sud preporučuje, provodi ili potvrđuje) je sve više prisutna u Evropi: sve više država i institucija uvodi medijaciju, a u porastu je i broj akreditovanih medijatora. Medijacija se uspješno provodi u mnogim državama i regijama posebno u oblasti porodičnog prava (predmeti razvoda), u privrednim sporovima i u oblasti krivičnog prava (rješavanje imovinsko-pravnog zahtjeva lica oštećenog krivičnim djelom). Sve veći broj država i regija dodjeljuje pravnu pomoć za pokretanje postupka medijacije. Međutim, treba konstatovati da su i ostali načini alternativnog rješavanja sporova, kao što su arbitraža i mirenje, široko rasprostranjeni u nekim državama članicama i njihovim regijama.

6. Sudije

Kako bi se što bolje sagledale različitosti u pogledu statusa i funkcija koje se mogu povezati sa riječju “sudija”, CEPEJ je utvrdio tri kategorije sudija. Kategorija profesionalnih sudija opisana je u objašnjenju upitnika CEPEJ-a na slijedeći način “oni koji su obrazovani za posao sudije i plaćeni su kao takvi”. Drugu kategoriju čine profesionalne sudije “povremeno angažovane na sudu” i plaćeni su u skladu sa takvim angažmanom. Sudije laici (volonteri kojima se plaćaju njihovi troškovi) predstavljaju treću kategoriju i oni donose obavezujuće odluke na sudu. Ovdje su u obzir uzeta stvarno popunjena radna mjesta i ekvivalent punog radnog vremena za profesionalne sudije, angažovane na puno radno vrijeme ili angažovane povremeno.

Prikaz br. 9. Broj profesionalnih sudija na sudovima (ekvivalent punog radnog vremena) na 100,000 stanovnika u 2008. godini



Generalno, pravosudni sistemi država članica iz centralne i istočne Evrope imaju veći omjer sudija prema broju stanovnika nego što je to slučaj u državama zapadne Evrope. Većina evropskih država i regija su u periodu 2004.-2008. godina imale stabilan broj sudijskog osoblja, iako se kroz strukturalne i organizacione reforme nastoji smanjiti broj stalno zaposlenih profesionalnih sudija u pojedinim državama (Švedska, Švajcarska, UK – Škotska), od kojih neke imaju i povremeno angažovane sudije. Nasuprot tome, neke države članice koje su u tranziciji nastavljaju reforme kroz povećanje broja nosilaca sudijske funkcije (Azerbejdžan, Bosna i Hercegovina, Armenija, Ruska Federacija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija). Rast broja sudija u pojedinim zemljama (Bugarska, Slovenija, Letonija, Turska, Slovačka, Litvanija) može se objasniti nedavnim prijemom u članstvo ili kandidaturom za članstvo u Evropskoj uniji.

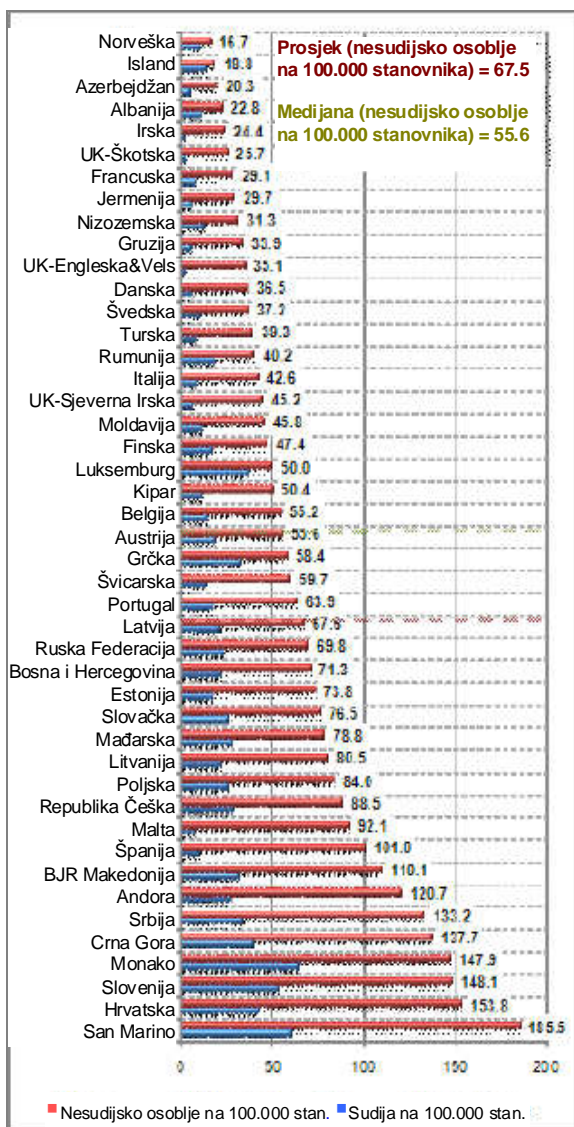
Struktura nosilaca pravosudne funkcije koju vrše profesionalne sudije, profesionalne sudije angažovane povremeno i sudije laici odražava različite vrste pravosudnih sistema. Neki sistemi su u potpunosti profesionalizovani, odnosno rijetko se oslanjaju na sudije laike, dok se drugi sistemi (sjeverna Evropa) dosta oslanjaju na sudije laike. U Evropi postoje razlike i u pogledu korištenja porote, gdje se jasno uočava razlika između zapadne Evrope (pored Azerbejdžana i Ruske Federacije), u kojima se kod pojedinih vrsta predmeta primjenjuje sistem porote (uglavnom kod najtežih krivičnih djela), i centralne i istočne Evrope, koje nemaju takav sistem.

7. Nesudijsko osoblje

Postoje četiri kategorije nesudijskog osoblja. Posebnu kategoriju nesudijskog osoblja čine sudski službenici (Rechtspfleger u njemačkom sistemu). Drugu kategoriju čini nesudijsko osoblje koje pruža direktnu podršku sudijama. Treću kategoriju čini osoblje zaduženo za različita administrativna pitanja, te za upravljanje sudovima. Posljednju kategoriju čini tehničko osoblje na sudovima.

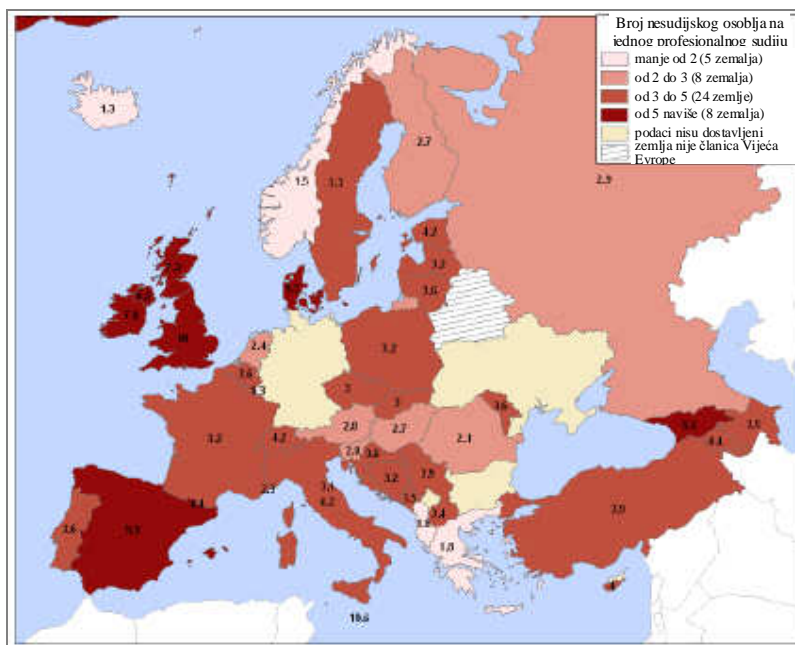
Napomena: Francuska i Grčka nisu mogle odvojeno prikazati navedene kategorije. Ove zemlje navode broj sudija, odnosno broj tužilaca u odnosu na ukupni broj nesudijskog, odnosno netužilačkog osoblja.

Prikaz br.10. Pregled nesudijskog osoblja na sudovima



Podaci o nesudijskom osoblju na sudovima u periodu između 2004. i 2008. godine su stabilni. U većini evropskih država većina nesudijskog osoblja zaposlenog na sudovima pruža direktnu pomoć sudijama u radu. Najveće razlike među državama su one koje se odnose na nesudijsko osoblje na sudovima. U 14 država članica, nesudijsko osoblje, slično sudskim službenicima (Rechtspfleger), ima kvazisudijska ovlaštenja, što može imati uticaj na organizaciju pravosuđa.

Prikaz br.11. Broj nesudijskog osoblja na jednog profesionalnog sudiju



8. Rad suda i pravično suđenje

Na osnovu raspoloživih informacija, odnosno analize dva glavna indikatora, CEPEJ je u poziciji da izvuče preliminarne zaključke. Stopa riješenih predmeta se dobija kada se broj riješenih predmeta podijeli sa brojem primljenih predmeta i potom se dobijeni rezultat pomnoži sa 100:

$$\text{stopa riješenih predmeta(\%)} = \frac{\text{riješeni predmeti}}{\text{primljeni predmeti}} \times 100$$

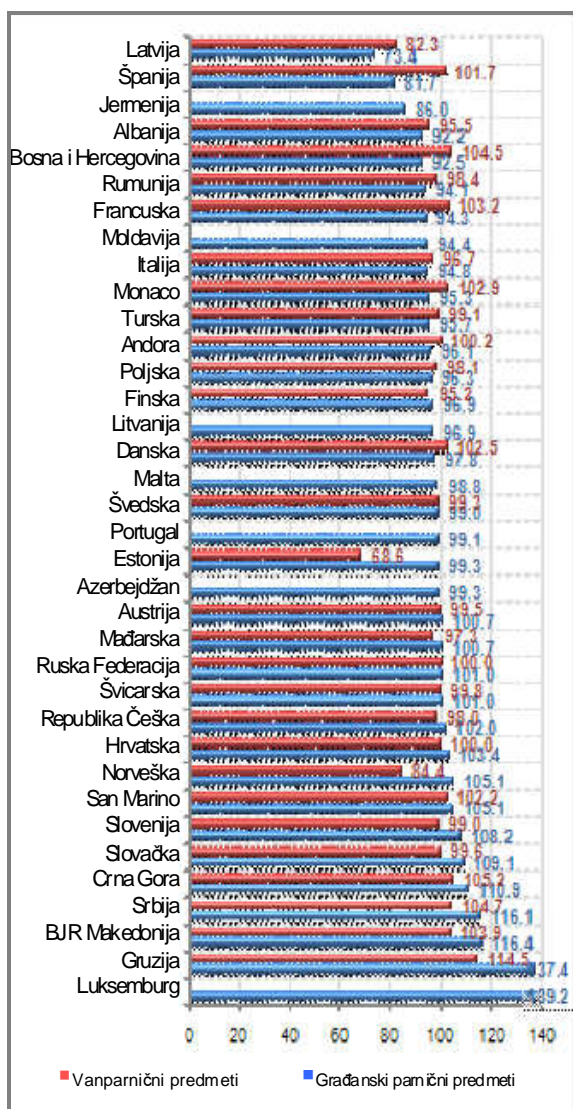
Stopa riješenih predmeta u visini od blizu 100% ukazuje na sposobnost suda ili sudskog sistema da riješi približno onoliko predmeta koliko je primljeno u posmatranom periodu. Stopa riješenih predmeta preko 100% ukazuje na sposobnost sistema da riješi više predmeta od primljenih, čime se smanjuje postojeći zaostatak. U osnovi, stopa riješenih predmeta pokazuje koliko uspješno se određeni sud ili pravosudni sistem nosi sa prilivom predmeta.

Indikator vremena potrebnog za rješavanje zaostalih predmeta daje uvid u to na koji način se u okviru određenog sudskog sistema upravlja protokom predmeta. Vrijeme potrebno za rješavanje predmeta se dobija poređenjem broja riješenih predmeta tokom posmatranog perioda i broja neriješenih predmeta na kraju posmatranog perioda. Mjeri se brzina kojom sudski sistem (ili sud) rješava primljene predmete, odnosno koliko vremena je potrebno za rješavanje određene vrste predmeta.

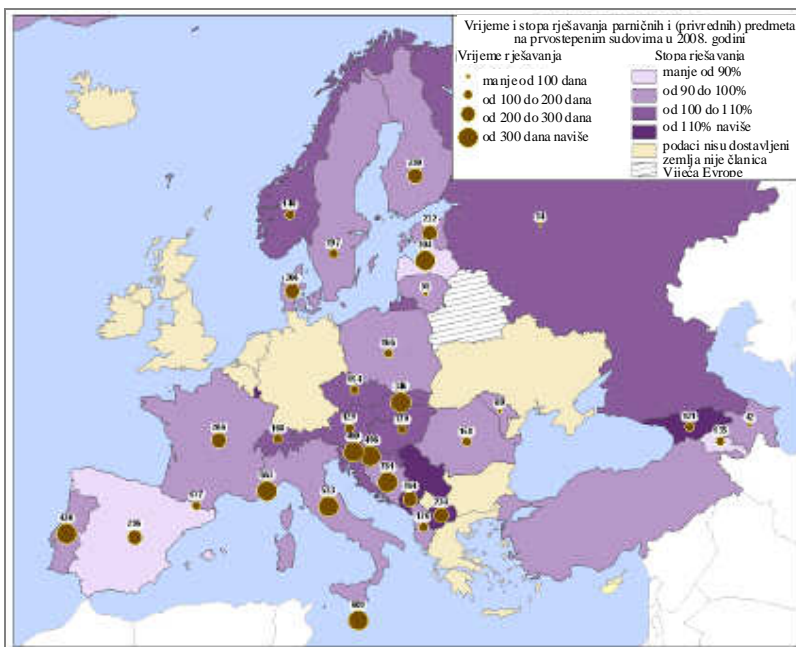
$$\text{vrijeme rješavanja} = \frac{365}{\text{protok predmeta}}$$

Analiza trenutno raspoloživih podataka pokazuje da su prvostepeni sudovi u Evropi generalno efikasniji u rješavanju krivičnih nego građanskih predmeta.

Prikaz br. 12. Stopa rješavanja građanskih parničnih i vanparničnih predmeta u 2008. godini,



Prikaz br.13. Vrijeme i stopa rješavanja građanskih parničnih (i privrednih) predmeta na prvostepenim sudovima u 2008. godini



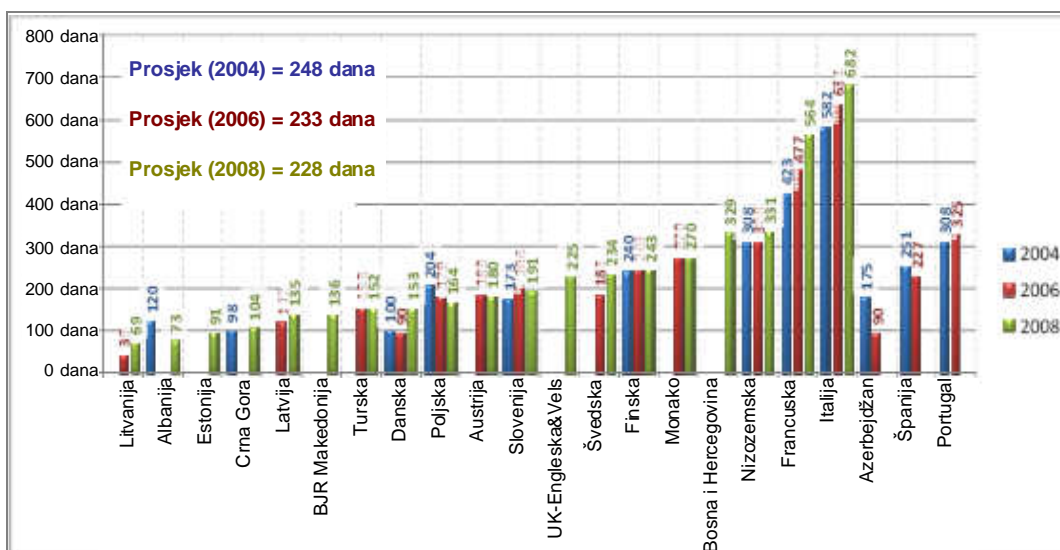
Iz rezultata prikazanih na mapi iznad može se vidjeti da su naproductivniji građanski (i privredni) prvostepeni sudovi, na kojima nema zaostataka (stopa rješavanja predmeta je blizu ili iznad 100%) i na kojima se sporovi brzo rješavaju, oni u Ruskoj Federaciji i Gruziji. Indikatori pokazuju da Azerbejdžan, Austrija, Norveška, Češka, Švajcarska, Mađarska i Švedska imaju relativno produktivne prvostepene građanske (privredne) sudove. Nasuprot njima, prvostepeni sudovi koji se susreću sa više problema u rješavanju priliva predmeta su oni u Letoniji i Španiji. Kada je riječ o Španiji, iako je stopa rješavanja u 2008. godini porasla za 6,4% kod građanskih i 6,9% kod privrednih predmeta u poređenju sa 2007. godinom, takav pozitivan razvoj nije dovoljan da anulira učinak dugotrajnog štrajka sudskog osoblja tokom 2008. godine, u situaciji kada je došlo do značajnog porasta priliva građanskih (19,5%) i privrednih predmeta (26,7%) uporedo sa početkom ekonomske krize, što je zahtijevalo dodatno angažovanje.

Od 9 država sa najvećom stopom riješenih predmeta, samo 3 države (Slovačka, Slovenija i Hrvatska) imaju stopu jednaku ili veću od 100%. Drugih 6 država (Letonija, Portugal, Italija, Monako, Bosna i Hercegovina i Malta) nisu dostigle stopu od 100% u parničnim predmetima. Temeljitiya analiza pokazuje da građani u državama centralne i istočne Evrope, jugoistočne Evrope i južne Evrope češće pokreću sporove pred sudom od građana u državama sjeverne Evrope i Kavkaza. Rad sudova zavisi od toga da li su nadležni za vanparnične predmete ili ne (ovo je uobičajeno povezano sa time da li sud ima zemljišne registre i registre poslovnih subjeketa). Obim takvih predmeta takođe može da varira. Ipak, generalno se može reći da vanparnični predmeti, koji mogu dovesti do gomilanja broja neriješenih predmeta na sudovima, rijetko predstavljaju uzrok neefikasnosti pravosuđa.

Kada se radi o procesuiranju predmeta, situacija između država članica i njihovih regija se značajno razlikuje od zemlje do zemlje. Procesuiranje velikog broja predmeta samo po sebi ne predstavlja prepreku efikasnom funkcionisanju sudova. Neke države i regije uspijevaju da se relativno brzo izbore sa većim brojem predmeta. Neke su u stanju da apsorbuju veliki priliv predmeta i/ili da smanje zaostatak, dok u drugima zaostatak raste. Između ove dvije kategorije, treba ukazati na one države u

kojima se efikasnost u procesuiranju predmeta smanjuje, iako su u ovoj fazi one još uvijek u stanju da se izbore sa prilivom predmeta. Ove države treba pomno da prate narandžaste indikatore (što ukazuje na potrebu kontinuiranog praćenja). Posebno treba pomenuti unapređenje rada sudova u nekoliko zemalja u tranziciji (uključujući Gruziju i Rusku Federaciju), u kojima, kako se čini, tekuće reforme i ulaganja u pravosuđe donose rezultate.

Prikaz br. 14. Prosječna dužina trajanja brakorazvodnih parnica na prvostepenim sudovima u periodu 2004.- 2008. godina, izraženo u danima

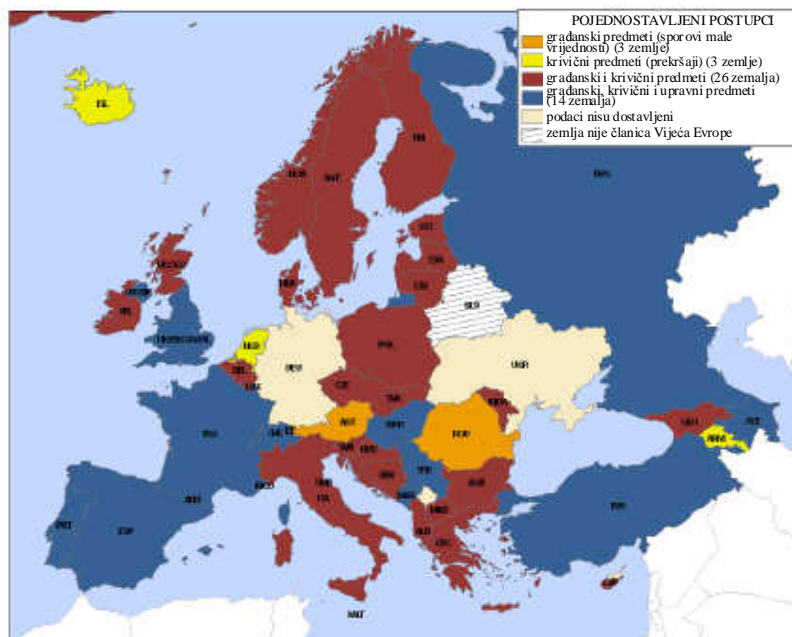


Povećanje dužine trajanje sudskih postupaka ne znači neophodno da sudovi više nisu efikasni. Ovo može biti povezano sa promjenom prirode parnica. Relativan broj brakorazvodnih parnica (u vezi sa ukupnim brojem predmeta razvoda) u Holandiji se rapidno smanjuje usljed dešavanja u društvu i evolucije politike razvoda. Godine 1993, u 80% slučajeva razvoda je dolazilo do brakorazvodne parnice. U 2008. godini, relativni broj je smanjen na svega 30 % od ukupnog broja razvoda. Stoga se samo složeni i kontradiktorni postupci razvoda braka tretiraju kao “brakorazvodne parnice”. Takvi složeni predmeti zahtijevaju intenzivan angažman sudija. Prosječna dužina trajanja brakorazvodne parnice u takvim slučajevim se povećava, iako je broj takvih predmeta koji se rješavaju pred sudom značajno smanjen. Ovo očigledno ne znači da su sudije manje produktivne ili manje susretljive prema korisnicima sudskih usluga. Ovakva objašnjenja su takođe relevantna i za tumačenje dužine brakorazvodnih parnica u Francuskoj.

U svakom slučaju, uporedna analiza dužine dužine brakorazvodne parnice ne može se izvršiti, a da se ne uzmu u obzir specifičnosti brakorazvodnog postupka u pojedinim državama.

Jedan od načina da se poveća efikasnost sudskih postupaka jeste uvođenje pojednostavljenih postupaka. Ovi postupci su često jeftiniji, a vrijeme potrebno za donošenje sudskih odluka kraće. Jedan od najrasprostranjenijih građanskih postupaka koji je uveden u mnogim državama tiče se nespornih finansijskih potraživanja. Pojednostavljeni postupci mogu se primjeniti i kod krivičnih i upravnih predmeta.

Prikaz br.15. Predmeti u kojima se primjenjuju pojednostavljeni postupci

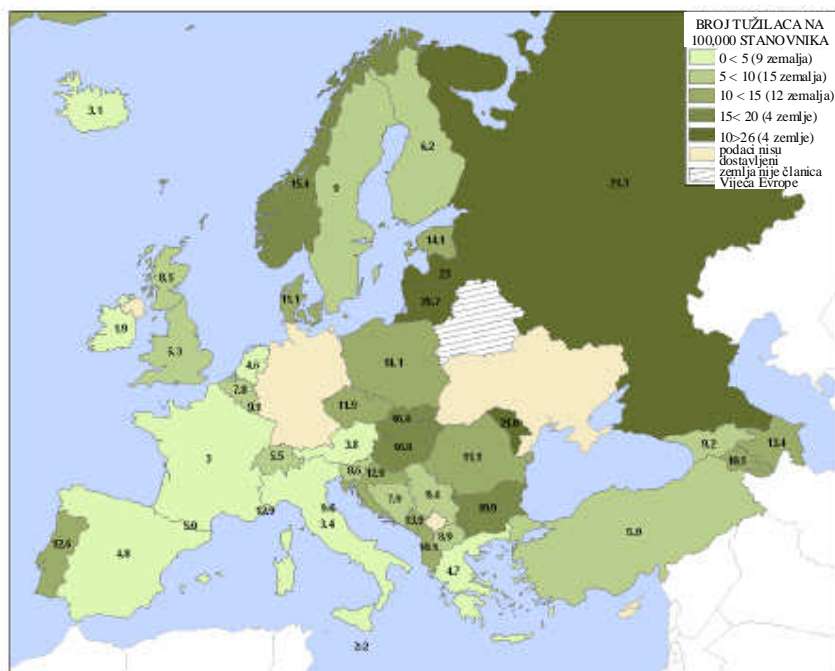


Od 46 država i regija obuhvaćenih izvještajem, u 43 se u građanskim postupcima (sporovi male vrijednosti) primjenjuje pojednostavljeni postupak, a 43 poseban postupak primjenjuju i u krivičnim predmetima (sitni prekršaji). Četrnaest država i regija imaju odredbe o pojednostavljenim postupcima u upravnim predmetima.

9. Tužioc

Svaka država ili regija ima, ponekad pod različitim imenom, javni organ zadužen za krivično gonjenje. U svim evropskim državama i regijama ovi organi vrše važnu ulogu u krivičnim predmetima. U većini država članica i regija oni takođe imaju nadležnost u oblasti građanskog, pa čak i upravnog postupka. Još jedan značajan aspekt koji treba uzeti u obzir tiče se različitog nivoa autonomije tužilaca. U nekim državama i institucijama, tužioc uživa zaštitu nezavisnosti, jednako kao i sudije, dok je u drugim državama i regijama krivična politika u nadležnosti Ministarstva pravde, a nivo nezavisnosti ograničen. Kako bi se razumjele razlike u statusu i funkcijama tužilaca potrebno je imati na umu ovu dvojnost.

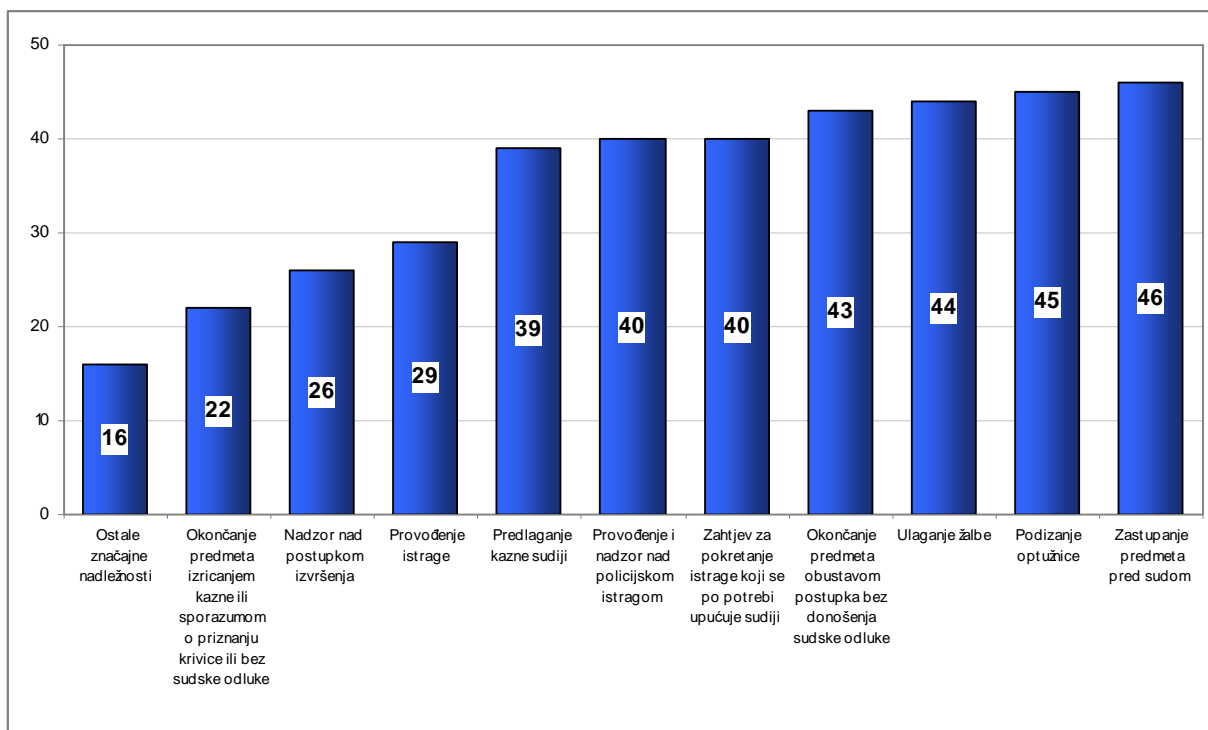
Prikaz br.16. Broj tužilaca na 100,000 stanovnika u 2008. godini



Najveći broj tužilaca (na 100,000 stanovnika) imaju zemlje centralne i istočne Evrope (Bugarska, Mađarska, Letonija, Litvanija, Moldavija, Slovačka, Ruska Federacija), ali i Norveška. Devet država (Austrija, Francuska, Grčka, Island, Irska, Italija, Malta, Španija, Holandija) ima manje od 5 tužilaca na 100,000 stanovnika.

Kada se radi o Italiji, broj tužilaca mora se posmatrati u svjetlu činjenice da taj broj uključuje i 1,701 tužilaca koji to nisu po funkciji. Drugih 17 država i regija navele su da zapošljavaju lica koja su osposobljena da izvršavaju zadatke slične onima koje izvršava javni tužilac. U Austriji postoje posebno edukovani službenici u javnim tužilaštvima koji imaju ovlaštenja da djeluju pod nadzorom tužioca. Kada je riječ o Islandu, Grčkoj, Malti, Poljskoj i Francuskoj pojedini policijski službenici i tužioci imaju slične nadležnosti. U UK-Engleskoj i Velsu, u nekim vladinim odjelima postoje tužioci specijalizovani za prekršaje iz djelokruga tih odjela. U Finskoj, državni odvjetnik Vlade i parlamentarni ombudsmen takođe mogu da pokreću krivične postupke. U Irskoj veći dio poslova tužioca obavljaju advokati angažovani od strane tužilaštva, a ne sami tužioci.

Prikaz br. 17. Uloga i funkcije tužioca u krivičnom gonjenju (u većini država i regija)



Tužilac ima istaknutu ulogu u iniciranju krivičnog postupka, dok je njegova uloga relativno ograničena u završnoj fazi postupka.

Sve države i regije (46) su navele da su tužioci ovlašteni da zastupaju predmete pred sudom. U 45 država i regija tužilac je ovlašten da podiže optužnicu protiv okrivljenog lica. Jedini izuzetak je UK-Škotska. U 44 države i regije tužilac ima ulogu u žalbenom postupku.

U 40 država i regija, tužilac provodi ili upravlja policijskom istragom. Države članice i njihove regije u kojima tužilac ne obavlja ove poslove su: Kipar, Finska, Irska, Malta, Slovenija i Velika Britanija - Engleska i Vels. Tu je i 29 država i regija koje su navele da je jedna od ingerencija tužioca provođenje istrage. U 40 država i regija, tužilac može zatražiti od sudije da naredi posebne istražne radnje. Tužioci u Armeniji, Azerbejdžanu, Kipru, Irskoj, Ukrajini i Velikoj Britaniji - Engleskoj i Velsu nemaju tu nadležnost.

Tužioci u 39 država i regija mogu da predlože kaznu sudiji. Takva mogućnost nije predviđena u sljedećim državama: Austrija, Kipar, Ruska Federacija, San Marino, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Ukrajina i Velika Britanija - Engleska i Vels. Četrdeset i tri države su navele da tužilac može da odustane od daljeg vođenja postupka bez donošenja sudske odluke. Takva mogućnost nije predviđena u Andori, Kipru, Italiji, Poljskoj i Španiji. Samo oko polovine država predviđa mogućnost da tužilac riješi predmet izricanjem kazne ili zaključivanjem sporazuma o kazni ili mjeri bez donošenja sudske odluke.

U 16 država članica, tužioci mogu imati i druge značajne ingerencije. Na primjer, tužilac ima mogućnost da pregovara o sporazumu o priznanju krivice (Bosna i Hercegovina i Poljska), što za rezultat ima pojednostavljivanje postupka (Gruzija). U Francuskoj, tužilac može imati i ulogu u vođenju lokalne politike u oblasti sigurnosti i prevenciju ili, na primjer, u borbi protiv porodičnog

nasilja. U Grčkoj, tužilac vrši nadzor i kontrolu nad kazneno-popravnim ustanovama, a u Letoniji štiti interese maloljetnih ili hendikepiranih zatvorenika. Slovenija je navela da tužioci imaju mogućnost primijene vanrednog pravnog lijeka protiv punosnažnih sudskih odluka. U Hrvatskoj Francuskoj, Sloveniji i Ruskoj Federaciji tužilac može da provodi medijaciju.

10. Status i napredovanje u službi sudija i tužilaca

Preporuke Vijeća Evrope uzimaju u obzir osnovne principe zaštite i jačanje nezavisnosti sudija (posebno Preporuka R (94) 12 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija), i njima se pokušava obezbijediti zakonska zaštita tužilaca (Preporuka R (2000) 19 o ulozi javnog tužioca u sistemu krivičnog pravosuđa).

Kada se radi o izboru, imenovanjima i napredovanju sudija i tužilaca, u mnogim državama su sudije i tužioci značajno zastupljeni u nadležnim tijelima. Međutim, šteta je da još uvijek postoje države u kojima sudije i tužioci nisu zastupljeni u takvim tijelima.

Budžetska izdvajanja za obuku, koja je nezamjenjiv faktor u funkciji unapređenja rada pravosuđa, stalno su u porastu u državama centralne i istočne Evrope. U većini država i regija početna obuka za sudije i tužioce je obavezna i njeno trajanje varira od nekoliko mjeseci do nekoliko godina. Opšta obuka u službi je često obavezna.

Plate sudija i tužilaca

Podaci prezentirani u tabeli koja slijedi moraju se veoma pažljivo tumačiti budući da nivo plata zavisi od nekoliko međusobno povezanih faktora kao što su životni standard, modaliteti zapošljavanja, rang u službi i sl. Primjera radi, "nove" sudije / tužioci u državama *common law* sistema su zapravo pravnici sa dugim radnim iskustvom, te stoga ne čudi da podatak da oni imaju visoke plate (100,000 eura godišnje). Glavna naknada ne može biti linearna tokom karijere. Ona znatno varira na početku i na kraju karijere, ali i prema starosti u trenutku stupanja na dužnost.

Plate sudija i tužilaca moraju biti u skladu sa njihovim statusom i odgovornostima. Evropski trend je značajno povećanje plata sudija i tužilaca u poređenju sa bruto platom na nivou države, iako se ovdje među državama uočavaju značajne razlike.

Prikaz br. 18. Godišnje bruto i neto plate sudija i tužilaca na nivou vrhovnog suda ili najvišeg žalbenog suda u 2008. godini

Zemlja	Godišnja bruto plata sudije vrhovnog suda ili najvišeg žalbenog suda	Bruto plata sudije u odnosu na prosječnu nacionalnu godišnju bruto platu	Godišnja neto plata sudije vrhovnog suda ili najvišeg žalbenog suda	Godišnja bruto plata tužioca vrhovnog suda ili najviše žalbene instance	Bruto plata tužioca u odnosu na prosječnu nacionalnu godišnju bruto platu	Godišnja neto plata tužioca vrhovnog suda ili najviše žalbene instance
Albanija	14 486 €	2,8	11 778 €	14 486 €	2,8	11 778 €
Andora	39 050 €	1,7	36 707 €	128 632 €	5,5	120 914 €
Jermenija	9 103 €	3,8	7 423 €	6 487 €	2,7	5 420 €
Austrija	110 633 €	2,6		110 633 €	2,6	
Azerbejdžan	13 728 €	4,8	11 112 €	13 392 €	4,7	11 820 €
Belgija	129 673 €	3,5	60 451 €	129 673 €	3,5	60 451 €
Bosna i Hercegovina	41 481 €	6,1	25 646 €	41 481 €	6,1	25 646 €
Bugarska	23 266 €	7,0	NA	23 266 €	7,0	NA
Hrvatska	58 490 €	4,7	29 754 €	58 490 €	4,7	29 754 €
Kipar	127 387 €	5,1	NA	NAP		NAP
Republika Češka	50 378 €	4,8	NA	43 662 €	4,1	NA
Danska	109 212 €	2,3		184 830 €	3,9	
Estonija	47 817 €	4,8	38 138 €	36 692 €	3,7	28 205 €
Finska	114 500 €	3,3	70 000 €	72 000 €	2,1	48 000 €
Francuska	107 011 €	3,4	91 537 €	107 011 €	3,4	91 537 €
Gruzija	22 800 €		17 100 €	NA		NA
Grčka	105 770 €	4,3	73 570 €	120 796 €	4,9	84 396 €
Mađarska	37 480 €	4,0	18 740 €	37 480 €	4,0	18 740 €
Island	73 463 €	2,7		73 463 €	2,7	
Irska	257 872 €	7,8				
Italija	131 302 €	5,8	73 327 €	131 302 €	5,8	73 327 €
Letonija	46 764 €	5,7	32 435 €	28 812 €	3,5	19 668 €
Litvanija	29 862 €	4,0	22 066 €	21 461 €	2,9	17 406 €
Luksemburg	140 201 €	3,3	NA	140 201 €	3,3	
Malta	32 584 €	2,5		39 944 €	3,1	
Moldavija	5 100 €	2,6	4 001 €	3 775 €	1,9	2 865 €
Monako				121 359 €		114 549 €
Crna Gora	25 035 €	3,4	16 649 €	25 035 €	3,4	16 649 €

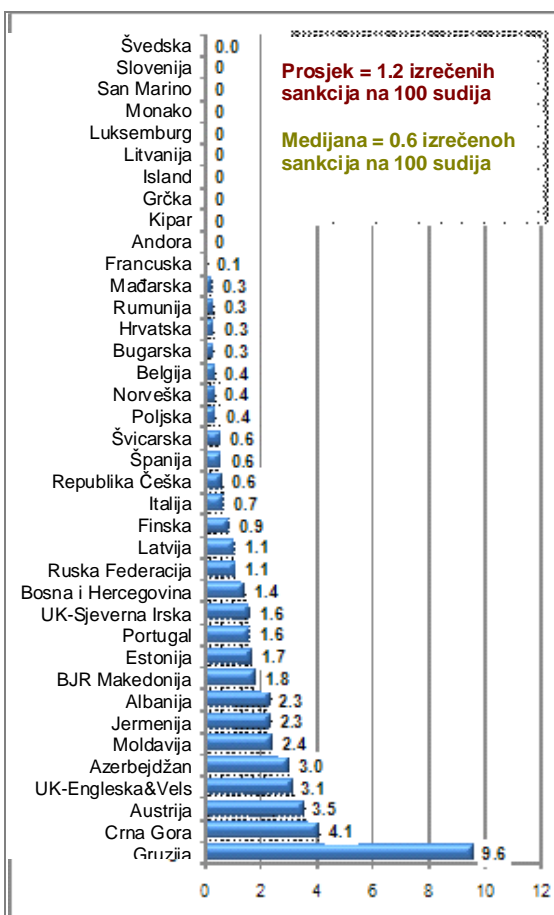
Holandija	115 000 €	2,3	60 000 €	130 500 €	2,7	65 000 €
Norveška	136 978 €	3,2				
Poljska	43 826 €	5,2	29 269 €	43 826 €	5,2	29 269 €
Portugal	83 401 €	4,2		80 972 €	4,1	
Rumunija	36 802 €	6,4	25 815 €	30 403 €	5,3	21 328 €
Ruska Federacija	45 011 €	9,0	39 160 €	12 240 €	2,4	10 648 €
San Marino	70 760 €	3,4	60 055 €			
Srbija	33 371 €	8,2	19 840 €	27 809 €	6,9	16 533 €
Slovačka	36 550 €	4,2		36 550 €	4,2	
Slovenija	55 509 €	3,3	29 529 €	51 456 €	3,1	27 792 €
Španija	137 810 €	4,7	NA	137 810 €	4,7	NA
Švedska	96 634 €	3,2	55 713 €	143 500 €	4,8	50 000 €
Švajcarska	227 446 €	4,9	211 980 €	147 912 €	3,2	124 246 €
BJR Makedonija	20 912 €	4,1	13 583 €	16 916 €	3,3	11 037 €
Turska	37 146 €		29 864 €	37 146 €		29 864 €
UK-Engleska i Vels	212 093 €	8,1	NA			NA
UK-Northern Ireland	176 899 €	7,7	101 273 €			
UK-Škotska	214 165 €	8,5		88 845 €	3,5	
Prosjek		4,6			3,9	
Medijana		4,2			3,5	
Minimum		1,7			1,9	
Maksimum		9,0			7,0	

Odnos između plata sudija i tužilaca na vrhovnom sudu ili na najvišem žalbenom sudu i državnog prosjeka bruto godišnje plate je zanimljiv indikator za mjerenje razlika između zemalja izuzimanjem faktora kao što je način zapošljavanja, životna dob, prethodna služba, valutni kurs ili BDP. U četiri države i regije sa *common law* sistemom: Velika Britanija - Škotska, Irska, Velika Britanija - Sjeverna Irska i Velika Britanija - Engleska i Vels, te u Ruskoj Federaciji, Srbiji i Bugarskoj sudije vrhovnog suda ili najvišeg žalbenog suda imaju najviše plate u odnosu na nacionalni prosjek godišnje bruto plate, tj. 7 do 9 puta veće. Evropski medijan za sudije je 4,2, za tužioce je i dalje 3,5. Takva značajna odstupanja mogu se zapaziti i u drugim pravnim profesijama, kao što su na primjer advokati.

Disciplinski postupci protiv sudija i tužilaca

Sudije i tužiocima imaju niz dužnosti čije neispunjavanje može rezultirati pokretanjem disciplinskih postupaka. Načelo zakonitosti nalaže da se disciplinske sankcije mogu izreći samo u slučajevima izričito propisanim u zakonodavstvu o statusu sudija, koje sadrži spisak različitih sankcija koje se mogu izreći.

Prikaz br. 19. Broj sankcija izrečenih na 100 sudija u 2008. godini



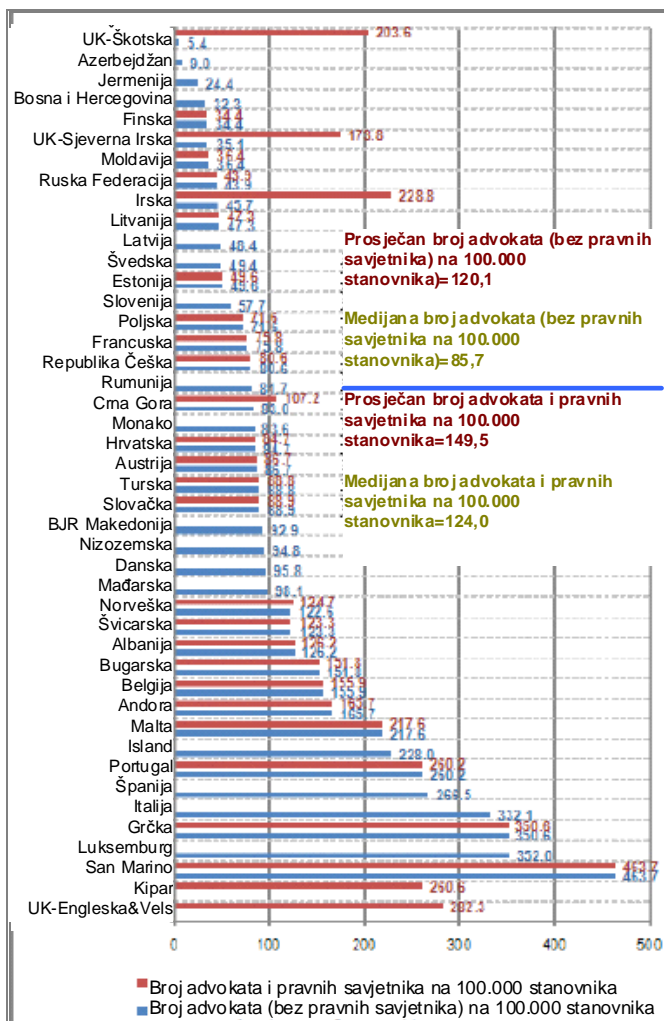
Za 37 obuhvaćenih država i institucija, prosjek je 1 sankcija na 100 sudija.

Razlika između broja "pokrenutih disciplinskih postupaka" i broja "izrečenih konačnih sankcija" objašnjava se u zavisnosti od toga da li postoji mehanizam trijaže prije upućivanja predmeta na organ disciplinskog gonjenja.

11. Advokati

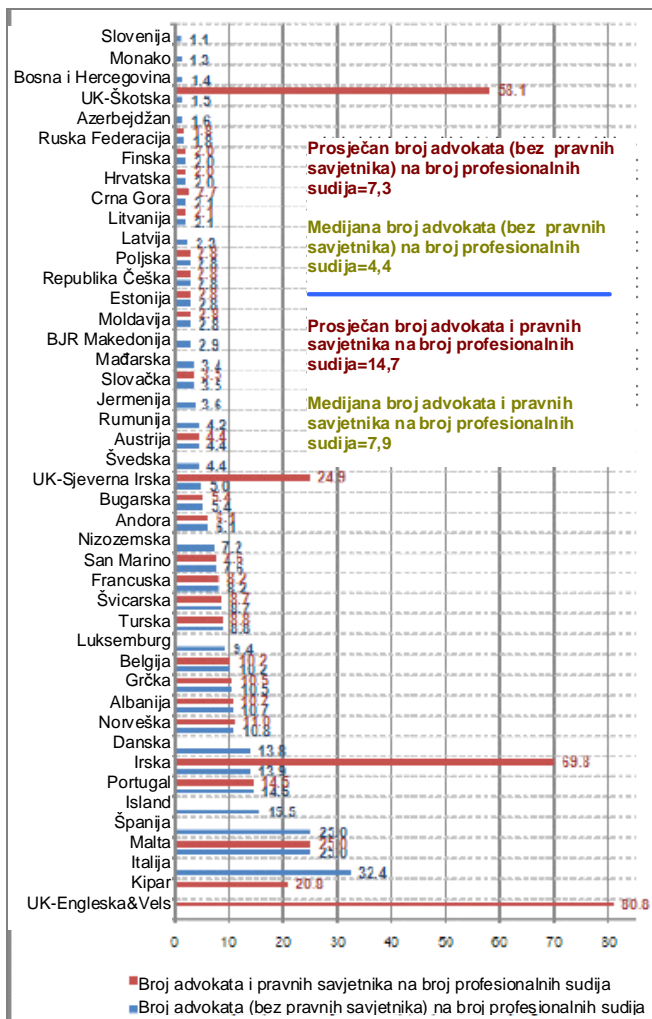
Riječ "advokat" se koristi u smislu Preporuke Rec(2000)21 Vijeća Evrope i označava: "...osobu kvalifikovanu i ovlaštenu u skladu sa domaćim zakonodavstvom da zastupa i da djeluju u ime svoje stranke, da se bavi advokatskom praksom, da nastupa pred sudovima ili da savjetuje i zastupa svoje klijente u pravnim pitanjima".

Prikaz br. 20. Broj advokata (sa ili bez pravnih savjetnika) na 100,000 stanovnika u 2008. godini



Broj advokata u svim državama članicama i regijama se povećao u periodu između 2004 - 2008. godine, ali taj broj varira u različitim dijelovima kontinenta u zavisnosti od opsega funkcija, odnosno da li one prevazilaze okvir zastupanja pred sudovima. Države južne Evrope imaju najveći broj advokata u odnosu na broj stanovnika, uloga pravosuđa u društvu u ovim državama je uobičajeno veća nego u državama sjeverne Evrope, društva u tim državama su općenito više sklona obraćanju sudovima nego društva u zemljama sjeverne Evrope.. U ovoj fazi se ne može utvrditi da li postoji direktna veza između broja advokata i obima i dužine postupaka. Potrebno je izvršiti dalju analizu kako bi se utvrdilo da li broj advokata i njihova uloga u sudskim postupcima, u poređenju sa ulogom sudija, imaju uticaj na opterećenje sudova i dužinu postupaka.

Prikaz br. 21. Broj advokata u odnosu na broj profesionalnih sudija (sa ili bez pravnih savjetnika) u 2008. godini.



Broj advokata u odnosu na broj profesionalnih sudija značajno varira u državama članicama i regijama. Kada se izuzmu pravni savjetnici, može se zapaziti da države i regije koje imaju manje od 2 advokata na jednog profesionalnog sudiju (Slovenija, Monako, Bosna i Hercegovina, UK-Škotska, Azerbejdžan i Ruska Federacija). Najveći broj advokata (više od 20 na jednog profesionalnog sudiju) imaju Španija, Malta i Italija. Međutim, u ovim državama advokati imaju šira ovlaštenja koja prevazilaze aktivnosti direktno vezane za sudove.

12. Izvršenje sudskih odluka

Teško je ocijeniti izvršenje sudskih odluka u građanskim i privrednim predmetima na osnovu relevantnih statističkih podataka, zbog toga što izvršenje ne ide automatski: na strankama koje su dobile slučaj je da odluče, gdje je to primjereno, da li će ili ne zahtijevati izvršenje sudske odluke. Stoga ovaj izvještaj nije fokusiran na stopu izvršenja sudskih odluka, već prvenstveno na organizaciju izvršenja i uloga izvršitelja.

Prikaz br. 22. Rok za dostavu sudske odluke o naplati potraživanja licu koje živi u mjestu u kojem se nalazi sjedište suda

	Albanija		
Jermenija	Kipar		
Austrija	Finska	Bugarska	
Azerbejdžan	Francuska	Hrvatska	
Bosna i Hercegovina	Gruzija	Irska	
Estonija	Mađarska	Nizozemska	
Island	Latvija	Norveška	
Luksemburg	Litvanija	Pojska	
Malta	Moldavija	Slovačka	
Ruska Federacija	Crna Gora	Španija	
Švicarska	San Marino	Švedska	Republika Češka
Turska	Srbija	BJR Makedonija	Grčka
Između 1 i 5 dana	Između 6 i 10 dana	Između 11 i 30 dana	Više od 30 dana

Rok za dostavu sudskih odluka, koji takođe zavisi od procesne forme, u praksi se može se skratiti, bilo zahvaljujući radu izvršitelja ili pojednostavljenoj dostavi poštom uz potvrdu o prijemu. Dakle, rok ovisi ili od marljivosti izvršitelja ili u manjoj ili većoj mjeri, od odgovarajućeg funkcionisanja poštanskih službi. Svaka država ili regija, u sličnom položaju, vrši ocjenu prosječnog vremenskog perioda za dostavu kao pokazatelja efikasnosti.

Više od polovine država i regija (23) su navele da su u mogućnosti da izvrše dostavu u roku između 1 i 10 dana. Samo u dvije države (Češka i Grčka) za dostavu odluke je potrebno više od 30 dana. U poređenju sa prethodnim godinama (prema podacima iz 2004. i 2006. godine), primjetno je da je u nekim državama došlo do skraćanja vremenskog perioda potrebnog za dostavu. Te države su: Azerbejdžan, Mađarska, Malta i Moldavija. Druge države su navele da se period potreban za dostavu produžio, riječ je o: Francuskoj, Gruziji, Litvaniji, Crnoj Gori, Srbiji i Španiji.