

Strasbourg, 9 December 2005

EVROPSKA KOMISIJA ZA EFIKASNOST PRAVNIH SISTEMA (CEPEJ)

LISTA ZA PROVJERU UPRAVLJANJA VREMENOM

**(lista pokazatelja za analizu dužine
trajanja postupaka u pravosudnom sistemu)**

usvojio CEPEJ na šestom plenarnom sastanku
(7-9.12.2005)

Ova lista nije upitnik već dokument za internu upotrebu zainteresovanih strana, a svrha mu je da pomogne pravosuđu kod prikupljanja odgovarajućih informacija i analize trajanja sudskih postupaka, u cilju smanjenja nepotrebnih kašnjenja, osiguranja efikasnosti postupaka i uspostavljanja transparentnosti i planiranja za učesnike u pravosuđu.

Ova lista namijenjena je zakonodavcima, donosiocima odluka, svima odgovornim za vršenje pravne funkcije kao što su ministri pravde, sudije, osobe zadužene za rukovođenje sudovima i upravljanjem predmetima, te istraživačke institucije koje analiziraju rad pravosudnog sistema. Mogu je također koristiti sve ustanove i osobe zainteresovane za sposobnost pravnog sistema da upravlja trajanjem postupka i uspostavi neometano, neprekidno i transparentno vršenje pravosudne dužnosti.

Svrha ove liste

Da bi se spriječila kašnjenja i smanjilo vrijeme potrebno za rješavanje predmeta, države trebaju da prikupe informacije koje će im omogućiti da shvate gdje i zašto dolazi do kašnjenja.

Evropska konvencija o ljudskim pravima i sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava traži da se kroz pravne sisteme osigura efikasna primjena prava na pravično suđenje u razumnom roku. Sud cijeni dužinu postupka u svjetlu okolnosti predmeta, uzimajući u obzir složenost predmeta, ponašanje podnosioca i relevantnih organa, te važnost predmeta za podnosioca. Stoga, sud posmatra dužinu postupka iz perspektive korisnika pravnog sistema. Zaštita građanskih prava i obaveza mora biti stvarna, a ne prividna. Dužina postupka se mora posmatrati sveobuhvatno, od pokretanja postupka pred sudom do momenta kada nastupa izvršenje pravomoćne odluke.

Oslanjajući se na sudske prakse i iskustvo nacionalnih pravnih sistema, Okvirni program Evropske komisije za efikasnost pravnog sistema (CEPEJ) „Novi zadatak za pravosudne sisteme: rješavanje predmeta u optimalnom i planiranom roku“ naglašava važnost planiranja i vremenskog okvira za sudski postupak. Također se naglašava važnost perioda neaktivnosti (period čekanja) koji utiče na dužinu postupka.

Studije obavljane u okviru aktivnosti CEPEJ-a¹ pokazuju da mnogi pravni sistemi još uvijek ne prikupljaju informacije koje su osnovne za procjenu dužine i kašnjenja postupaka. U tom smislu, rezultati Pilot programa za procjenu pravosudnih sistema ("Evropski pravosudni sistemi 2002: činjenice i brojke"²), pokazuju da je mali broj zemalja mogao potpuno i tačno odgovoriti na pitanja u vezi trajanja postupka.

CEPEJ je također uzeo u obzir mišljenje br. 6 Konsultativnog vijeća Evropskih sudija (CCJE) "o pravičnom suđenju u razumnom roku i ulozi sudija u suđenjima uzimajući u obzir alternativne oblike rješavanja sporova,"³ te mišljenja pravnika drugih organizacija koji su posmatrači u CEPEJ-u.

Ova lista treba pomoći državama članicama kako bi pravosudni sistemi mogli prikupiti odgovarajuće informacije i vršiti analizu trajanja sudskih postupaka. Svrha je da se smanje nepotrebna kašnjenja, osiguranja efikasnosti postupaka i uspostavljanja transparentnosti i planiranja za učesnike u pravosuđu. Lista treba omogućiti analizu postupaka na dva nivoa: kao ukupno trajanje postupka od početne faze do pravomoćne odluke (i, ako je potrebno izvršenje, do izvršenja odluke kada je to obaveza države); i

¹ Relevantne informacije o CEPEJ-u i CEPEJ dokumenti mogu se naći na: www.coe.int/CEPEJ

² Usvojio CEPEJ na četvrtom plenarnom sastanku (decembar 2004. godine)

³ Vidjeti stav 43:

"Konsultativno vijeće Evropskih sudija preporučuje da, pošto je nemoguće potpuno se oslanjati na široko prihvaćene kriterije, trebaju se bar izabrati kvalitativni pokazatelji konsezusom među pravnicima, a preporučuje se da nezavisni organ pravosuđa ima centralnu ulogu kod prikupljanja "kvalitativnih" podataka, izrade postupka prikupljanja podataka, evaluacije rezultata, i distribucije povratne informacije pojedinačnim učesnicima na povjerljivoj osnovi kao i prema općoj javnosti; na taj način se može pomiriti potreba za kvalitetnom evaluacijom i potrebom da evaluatori poštuju pravosudnu nezavisnost".

trajanje pojedinačnih faza postupka (uz posebnu pažnju posvećenu analizi perioda neaktivnosti). Shodno tome, ova lista može pomoći kod evaluacije funkcionisanja državnog pravnog sistema kada je riječ o vremenskom okviru za određene vrste postupaka (u smislu slijedećih evaluacija CEPEJ-a i drugih evaluacija), te pomoći kod upravljanja vremenom i strateške politike za smanjenje kašnjenja u pravosudnom sistemu.

Stoga se mora široko raspodijeliti svim zainteresovanim stranama, a naročito ministarstva pravde, predsjednici sudova, sudije i drugi pravni profesionalci.

LISTA POKAZATELJA ZA UPRAVLJANJE VREMENOM

PRVI POKAZATELJ: SPOSOBNOST DA SE OCIJENI CJELOKUPNA DUŽINA TRAJANJA POSTUPAKA

Pravilno upravljanje vremenom iziskuje ne samo sposobnost da se ocijeni trajanje pojedine faze postupka, već ukupno trajanje postupka od početka do pravosnažne odluke i izvršenja sudske odluke.

• **Određivanje postupaka u suđenju iz perspektive korisnika postupka**

1. Postoji li jedinstvena oznaka (npr. broj predmeta) ili veza za svaki postupak u predmetu, od pokretanja⁴ do konačne obavezujuće odluke?
 - a. Da li naziv/broj/veza predmeta prati tužbu ili predmet svaki put kada drugi sud ili organ preuzme stvar (npr. po žalbi)?
 - b. Kada kod pravnog lijeka viši sud odluči da ukupne odluku i vrati predmet na ponovno suđenje, da li se predmet smatra kao isti predmet?
 - c. kada se predmeti spajaju (ili razdvajaju), da li se prvi datum pokretanja predmeta i dalje koristi za računanje dužine postupka?

Uspostava integrisanog trajanja postupka

2. Možete li odrediti cjelokupno trajanje postupka za sve neriješene predmete?
 - a. Da li su dostupni podaci o dužini postupka od pokretanja predmeta pred sudom do donošenja pravosnažne presude? U predmetima u kojima postoje formalni postupci prije pokretanja sudske postupka, postoje li podaci o trajanju postupka?
 - b. Postoje li podaci kako bi se odredila dužina postupka od pokretanja do izvršenja odluke (gdje se primjenjuje)?
 - c. Da li su dostupni podaci o dužini trajanja postupka za dobivanje privremene mjere u predmetima, od podnošenja zahtjeva do datuma kada se naredba treba ispoštovati?

⁴ U krivičnim predmetima, podaci trebaju obuhvatiti vrijeme od momenta kada se osumnjičeni optuži za prekršaj, bez obzira da li je organ gonjenja policija, tužilaštvo ili sud.

DRUGI POKAZATELJ: USPOSTAVLJENI STANDARDI ZA TRAJANJE POSTUPAKA

U svrhu procjene, planiranja i transparentnosti dužine postupka, za korisnike pravnog sistema treba uspostaviti standarde i ciljeve za optimalno (minimalno i maksimalno) trajanje postupaka. Poželjno je da se ovi standardi izrade u saradnji sa zainteresovanim stranama (predstavci pravne profesije, javnost, itd.).

• Određivanje optimalnog vremenskog okvira postupaka

3. Da li ste uspostavili standarde za optimalni vremenski okvir za relevantne vrste postupaka?

a. Postoje li državni standardi za razumnu (adekvatnu, optimalnu) dužinu trajanja postupka pred sudom? Da li se obuhvaća većina predmeta (npr. porodični predmeti, predmeti za radnih odnosa, ubistva, predmeti hitne prirode)?

b. Da li sudovi koriste specifične — ciljeve (orijentacioni vremenski okvir) za trajanje određene vrste postupaka?

c. Da li sudije i drugi dužnosnici suda, kao i druge agencije i uredi (npr. Ministarstvo pravde, Sudsko vijeće, službe u sudu) vrše redovno planiranje i analizu trajanja određenih vrsta predmeta?

• Planiranje vremenskog okvira

4. Da li je trajanje postupka predvidivo za učesnike u postupku (stranke, advokate, ostale)?

a. Da li su podaci o trajanju postupka (vidjeti tačku 2) dostupni javnosti na državnom nivou?

b. Da li pojedinačni sudovi ili odjeljenja sudova pružaju učesnicima postupka informacije o dužini trajanja postupaka?

c. Da li sudije i sudovi imaju plan za određivanje trajanja pojedinačnih postupaka, te da li, sa učesnicima postupka, vrše procjenu trajanja pojedinih radnju u postupku?

TREĆI POKAZATELJ: RAZRAĐENOST TIPOLOGIJE PREDMETA

Realni i odgovarajući standardi planiranja i ukupnog trajanja postupaka zahtijevaju dovoljnu razrađenost grupa predmeta kada je riječ o njihovoj složenosti i prosječnoj dužini trajanja (tipologija predmeta), koja nije niti preopširna niti previše detaljna.

• Tipologija predmeta kada je riječ o utrošku vremena

5. Postoji li kategorizacija predmeta prema složenosti i dužini trajanja?

a. Da li ova kategorizacija obuhvata većinu predmeta?

b. Postoji li procjena vremena potrebnog da sud procesuirá predmet (vrijeme koje je potrebno sudovima; stručnim saradnicima; ostalom osoblju) za svaku kategoriju?

c. Postoji li procjena minimalnog vremenskog okvira za određenu radnju u postupku (npr. dostava dokumenata kojim se pokreće postupak; priprema predmeta pred usmenu raspravu)?

POKAZATELJ ČETIRI: SPOSOBNOST PRAĆENJA TOKA POSTUPKA

Ispravno upravljanje vremenom mora obuhvatiti trajanje svakog elementa sudskog postupka. U tom smislu, treba se u obzir uzeti i analizirati barem trajanje najvažnijih i najuobičajenijih faza postupka (faze postupka) (ove faze su nabrojane u tekstu koji slijedi samo kao primjeri).

• Prikupljanje podataka o vremenu obavljanja najvažnijih elemenata postupka

6. Vršite li praćenje i prikupljanje podataka o vremenu obavljanja najvažnijih elemenata postupka u većini predmeta, u smislu određivanja kada i gdje se javljaju kašnjenja?

a. Bilježite li podatke kada se obavljaju najvažniji elementi u postupku i vremenski razmak između njih:

i. Pokretanje postupka⁵

ii. Dostava suprotnoj stranci

iii. Primitak odgovora suprotne stranke

iv. Donošenje procesnih naredbi od strane suda

v. korištenje i obavljanje prethodnih rasprava ili pripremnih ročišta

vi. Početak faze suđenja (prva rasprava o meritumu)

vii. Postojanje i trajanje tehničkih ekspertiza – vještačenja

viii. Trajanje i broj ročišta o meritumu u svakom predmetu

⁵ U krivičnim predmetima, najvažniji momenti kada se podaci trebaju prikupljati podrazumijevaju moment kada je osumnjičeni optužen za prekršaj, bez obzira da li je izriče policija, tužilaštvo ili sud.

ix. Okončanje faze suđenja

x. Prvostepeno odlučivanje (privremene odluke, djelimične odluke, pravomoćne odluke)

xi. Objava i ostava prvostepene odluke (presude) strankama

xii. Pokretanje pravnog lijeka (žalba, itd.) i njihov uticaj na trajanje postupka

xiii. Žalbena ročišta i odluke

xiv. Privremene odluke i naredbe u višim sudovima (npr. objava presude ili razlog za donošenje presude)

xv. Tok i ishod žalbenih i drugih postupaka (npr. ukidanje odluka ili ponovno suđenje)

xvi. Druge (vanredne) faze i lijekovi (npr. obnova postupka ili ustavno razmatranje)

xvii. Efikasnost odluke, izvršenje

b. Da li su podaci iz tačke a.) dostupni učesnicima postupka i javnosti?

c. Da li se podaci iz tačke a.) koriste za planiranje, kako bi se otkrila i spriječila nepotrebna kašnjenja, ubrzao postupak i povećala efikasnost?

POKAZATELJ PET:

NAČIN DA SE HITNO OTKRIJU KAŠNJENJA I UBLAŽE POSLJEDICE

Tokom praćenja trajanja toka postupka, pravosudni sistem treba da ima mehanizme za brzo određivanje predugih postupaka (kašnjenja) te treba odmah obavijestiti odgovorne osobe i urede kako bi se popravilo stanje i spriječilo dalje loše funkcionisanje.

• Jasna odgovornost za prevenciju i onemogućavanje kašnjenja

7. Može li se jasno odrediti odgovornost za izbjegavanje nepotrebnih kašnjenja?

a. Da li postoji osoba ili ured zadužen za praćenje redovnog toka određenog postupka i određivanje kašnjenja, bez obzira na fazu postupka (prvi stepen, žalba)?

b. Da li odgovorna osoba ili ured ima dužnost da obavještava sud, organ ili ured o kašnjenjima? Može li odgovorna osoba poduzeti mjere da riješi kašnjenja ili spriječi buduća, te ubrza postupak? Da li su dostupne odgovarajuće mjere protiv odgovorne osobe ako se nisu poduzeli koraci i rezultati nisu postigli?

c. Da li postoji ured odgovoran za odgovarajuće trajanje sudskog postupka na domaćem nivou? Da li ima ovlasti da preduzme mjere kada se opažena kašnjenja?

• Strategije u hitnim situacijama (upravljanje kriznim situacijama)

8. Da li postoje procedure da se hitno odrede kašnjenja i smanji njihov uticaj na stranke?

a. Da li su privremene ili prelazne mjere dostupne kako bi se privremeno uredili odnosi među strankama do kraja sudskog procesa (npr. pred rješenje spora ili odluke o optužbi)?

b. Mogu li sudske odluke biti proglašene izvršnim i postati operativne prije kraja žalbenog postupka?

c. Da li se mogu izreći sankcije prema učesnicima procesa koji namjerno ili nenamjerno odugovlače postupak (ukor, zamjena, novčane kazne, odluke u vezi troškova)? Koriste li se takve mjere redovno?

• **Procesna sredstva za ubrzanje postupka**

9. Postoje li procedure za ubrzanje postupka i sprječavanje kašnjenja?

a. Da li su dozvoljena odlaganja na neodređeno vrijeme? Ako jesu, da li se javljaju često?

Da li su vrši periodični pregled svih predmeta i odlučuje o aktualiziranju (ili okončanju) — odloženih predmeta?

b. Postoje li procesna sredstva strankama i učesnicima postupka (sudijama, umješaćima, itd.) da odrede određene rokove za pojedine elemente postupka? Da li su takva sredstva imaju učinka?

c. Ako se žalba koristi kao taktika odugovlačenja, postoje li postupci za sprječavanje takvog ponašanja stranaka?

**POKAZATELJ ŠEST:
KORIŠTENJE MODERNE TEHNOLOGIJE KAO MEHANIZMA ZA
UPRAVLJANJE VREMENOM U PRAVOSUDNOM SISTEMU**

Moderni pravni sistemi mogu na najbolji način ostvariti pravilno upravljanje vremenom u pravosudnom sektoru korištenjem moderne tehnologije, u svrhu praćenja rokova i za statističku obradu i planiranje.

• **Praćenje dužine postupka i kašnjenja korištenjem informacione tehnologije**

10. Koristi li se efikasno informacione tehnologije za mjerenje dužine postupka?

a. Unose li se svi osnovni podaci svi ili većine predmeta u informacioni sistem (naročito podaci iz 6.a)?

b. Da li su informacije dostupne lokalno (na nivou sudija i sudova) i centralno (u uredima odgovornih za sudske upravljanje i statistiku)?

c. Mogu li stranke (a gdje je moguće i javnost) imati pristup informacijama o fazi određenog postupka (npr. datumi rasprava, lokacija spisa) putem Interneta ili sličan informacijski sistem?

• **Informaciona tehnologija kao mehanizam statističke obrade i planiranja kada je riječ o rokovima**

11. Omogućava li informaciona tehnologija brzu izradu statističkih podataka i planiranja na nivou strateške politike?

a. Mogu li najnovije statističke informacije biti odmah dostupne svim sudovima, u svakom trenutku?

b. Objavljuju li se statistički podaci periodično i dovoljno često?

c. Da li se statističke informacije o dužini postupka i kašnjenju prikupljaju putem informacionog sistema i koriste u strateškom planiranju?