

**EUROPSKA KOMISIJA ZA UČINKOVITOST PRAVOSUDA
(CEPEJ)**

***POKAZATELJI ZA UPRAVLJANJE VREMENOM
(TIME MANAGEMENT CHECKLIST)***

Popis indikatora za analizu trajanja sudskih postupaka

**prihvaćen na 6. plenarnom sastanku CEPEJ-a
(7.-9. prosinca 2005.)**

Ovaj popis pokazatelja nije upitnik nego pomoć za oblikovanje internih praksi u pravosudnim sustavima radi prikupljanja odgovarajućih informacija i analize raznih aspekata trajanja sudskih postupaka, s ciljem sprječavanja nepotrebnog odugovlačenja, osiguravanja učinkovitosti postupaka i nužne transparentnosti i predvidljivosti u odnosu prema korisnicima pravosudnih sustava.

Ovaj dokument je namijenjen zakonodavcima, osobama koje utječu na stvaranje novih praksi te svima drugima odgovornima za funkcioniranje pravosuđa, uključujući ministre pravosuđa, suce, osobe u čijoj se odgovornosti nalaze poslovi sudske uprave i upravljanja predmetima te znanstvenim ustanovama koje se bave analizom rada pravosuđa. Mogu ga koristiti i sve organizacije i osobe zainteresirane za sposobnost pravosudnih sustava da upravljaju duljinom postupaka i osiguraju pravodobno i transparentno pravosuđenje.

Razlozi i svrha popisa pokazatelja

Kako bi se spriječila prekomjerna dugotrajnost i općenito skratilo trajanje postupaka u pravosudnim sustavima, države bi trebale prikupljati informacije koje bi im omogućile da razumiju gdje i zašto nastaju odugovlačenja.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i sudska praksa Europskog suda za ljudska prava zahtijevaju da nacionalna pravosuđa djelotvorno osiguraju pravo na pravično suđenje u razumnom roku. Sud ocjenjuje dugotrajnost postupaka u svjetlu okolnosti svakog predmeta, uzimajući osobito u obzir složenost predmeta, ponašanje podnositelja zahtjeva i mjerodavnih nadležnih tijela te važnost interesa podnositelja zahtjeva o kojima se odlučuje u postupku. Prema tome, Sud promatra duljinu trajanja postupka u prvom redu sa stajališta korisnika pravosudnog sustava. Zaštita građanskih prava i obveza mora biti djelotvorna, a ne prividna. Duljina trajanja sudskih postupaka mora se procjenjivati integralno, od pokretanja postupka do trenutka izvršenja pravomoćne i obvezujuće sudske odluke.

Oslanjajući se na sudsku praksu Suda i iskustvo nacionalnih pravosudnih sustava, Okvirni program Europske komisije za učinkovitost pravosuđa (CEPEJ) „Novi cilj pravosudnih sustava: obrada svakog predmeta u primjerenom i predvidljivom roku“ naglašava važnost predvidljivosti trajanja sudskih postupaka. Naglašava i važnost utjecaja razdoblja neaktivnosti (vrijeme tijekom kojeg postupak čeka daljnju obradu) na duljinu trajanja postupaka.

Studije provedene u okviru aktivnosti CEPEJ-a¹ pokazale su da mnogi pravosudni sustavi još uvijek ne prikupljaju i ne posjeduju informacije koje su nužne za procjenu redovitog i prekomjernog trajanja u određenim vrstama postupaka. Rezultati Pilotske sheme za evaluaciju pravosudnih sustava („Europski pravosudni sustavi 2002: činjenice i brojevi“²) osobito su pokazali da je vrlo malo zemalja sposobno u potpunosti i točno odgovoriti na pitanja vezana uz trajanje postupaka.

CEPEJ je uzeo u obzir i Mišljenje br. 6 Savjetodavnog vijeća europskih sudaca (CCJE) „...o pravičnom suđenju u razumnom roku i ulozi sudaca u suđenju, uzimajući u obzir alternativne načine rješavanja sporova“³, kao i mišljenja drugih organizacija pravnih profesija čiji predstavnici sudjeluju u radu CEPEJ-a kao promatrači.

Cilj je ovog popisa pokazatelja pomoći pravosudnim sustavima država članica da prikupe odgovarajuće informacije i analiziraju mjerodavne vidove duljine trajanja sudskih postupaka. Njegova je svrha spriječiti nepotrebna odugovlačenja, osigurati učinkovitost postupaka i nužnu transparentnost i predvidljivost u odnosu prema svim korisnicima pravosudnog sustava. Popis pokazatelja trebao bi omogućiti analizu postupaka na dvije razine: prvo, kao ukupno trajanje postupaka od njihovoga pokretanja do konačne odluke (i, eventualno, njene ovrhe, ako je ona u rukama državnih tijela); drugo, kao trajanje pojedinih faza u postupku (s

¹ Važne informacije o CEPEJ-u kao i dokumenti CEPEJ-a dostupni su na Internet stranici: www.coe.int/cepej.

² Donijeto na 4. plenarnom sastanku CEPEJ-a (prosinac 2004.).

³ Vidi posebice stavak 43: „CCJ preporuča da bi, budući da se u ovom trenutku nije moguće osloniti na opće prihvaćene kriterije, pokazatelje kvalitete trebalo barem izabrati velikim konsenzusom među pravnim profesijama s time da je preporučljivo da neovisno tijelo sudbene samouprave igra središnju ulogu u izboru i prikupljanju podataka o „kvaliteti“, u osmišljavanju postupka prikupljanja podataka, u ocjenjivanju rezultata, u njihovom širenju u obliku povjerljivih povratnih informacija pojedinim zainteresiranim strankama i općoj publici. Na taj se način može pomiriti potreba za ocjenjivanjem kvalitete s potrebom za time da pokazatelji i ocjenjivači poštuju neovisnost sudstva.“

posebnim osvrtom na razdoblja neaktivnosti). Stoga ovaj popis pokazatelja može pomoći u ocjeni funkcioniranja nacionalnih pravosudnih sustava u odnosu na vremenske okvire pojedinih vrsta postupaka (i u okviru sljedećeg kruga evaluacije od strane CEPEJ-a, kao i drugih pokušaja vrednovanja pravosudnih sustava) i olakšati provedbu politike upravljanja vremenom i sprječavanja prekomjernog trajanja postupaka u nacionalnim pravosudnim sustavima. Radi toga, potrebno je distribuirati ga svim zainteresiranima. Posebno s njime treba upoznati ministarstva pravosuđa, predsjednike sudova, te suce i druge pravne profesije.

POPIS POKAZATELJA ZA UPRAVLJANJE VREMENOM
(Time management checklist)

POKAZATELJ BR. 1: SPOSOBNOST DA SE UTVRDI UKUPNA DULJINA TRAJANJA POSTUPAKA

Pravilno upravljanje vremenom zahtjeva ne samo sposobnost da se utvrdi trajanje pojedinih stadija postupka, već i ukupno trajanje postupka od početka do konačne odluke te, tamo gdje je to potrebno, ovrhe sudske odluke.

- **Označavanje sudskog postupka iz perspektive korisnika**

1. Postoji li jedinstveni označivač (npr. broj predmeta) ili poveznica za svaki postupak, od početka⁴ do konačne i obvezujuće odluke?
 - a. Slijede li naziv/broj/veza predmeta zahtjev ili optužnicu svaki puta kada drugi sud ili tijelo preuzme predmet (npr. u slučaju žalbe)?
 - b. Kada povodom pravnog lijeka viši sud ukine odluku i predmet uputi na ponovno suđenje, postupa li se s predmetom i dalje kao s istim predmetom?
 - c. Kada se predmeti spajaju (ili razdvajaju), koristi li se još uvijek izvorni datum pokretanja postupka za izračunavanje duljine trajanja postupaka?

- **Utvrđivanje integralne duljine trajanja postupka**

2. Možete li odrediti ukupnu duljinu trajanja postupaka za sve predmete u radu?
 - a. Jesu li dostupni podaci o duljini trajanja postupaka od pokretanja postupka pred sudom do trenutka donošenja konačne i obvezujuće odluke? U premetima u kojima postoje i formalni postupci pred državnim tijelima prije pokretanja sudskog postupka, jesu li dostupni podaci o trajanju tih postupaka?
 - b. Jesu li dostupni podaci na temelju kojih se može utvrditi duljina postupka od pokretanja do ovrhe/izvršenja odluka (ako je za djelotvornost odluke bila potrebna ovrha)?
 - c. Jesu li dostupni podaci o duljini trajanja postupaka za dobivanje privremenog oslobođanja u sudskih predmetima, od datuma predaje zahtjeva do datuma postupanja u skladu s izdanim nalogima?

⁴ U kaznenim stvarima, podaci bi trebali uključivati vrijeme trajanja od trenutka kada je osumnjičeni optužen za kazneno djelo, neovisno o tome je li optužnicu podigla policija, državno odvjetništvo ili sud.

POKAZATELJ BR. 2: UTVRĐENE NORME ZA TRAJANJE POSTUPAKA

U svrhu ocjene, planiranja i transparentnosti duljine trajanja postupaka, potrebno je utvrditi norme i ciljeve za optimalno (najkraće, najduže) vrijeme trajanja postupaka. Te norme bi trebale biti dostupne svim korisnicima pravosudnog sustava. Preporučuje se da se te norme razrade zajedno sa svima zainteresiranima (predstavnicima pravnih profesija, javnosti itd.).

- **Utvrdjivanje optimalnih vremenskih okvira za pojedine postupke**

3. Jeste li razvili norme za optimalne okvire vremenskog trajanja pojedinih vrsta postupaka?
 - a. Postoje li neke nacionalne norme za odgovarajuće (prikladno, optimalno) trajanje sudskih postupaka? Pokrivaju li te norme većinu postupaka (npr. obiteljske sporove, radne sporove, kaznena djela ubojstva, pojedine hitne postupke)?
 - b. Utvrđuju li sudovi posebne vlastite „vremenske standarde“ (orijentacijske vremenske okvire) za trajanje određene vrste postupaka?
 - c. Planira li se i redovno preispituje stvarno trajanje različitih vrsta predmeta? Čine li to suci i drugi sudski službenici te druga državna tijela i službe (ministarstvo pravosuđa, sudbeno vijeće, sudska uprava)?

- **Predvidljivost trajanja postupka**

4. Mogu li korisnici (stranke, odvjetnici, ostali) predvidjeti duljinu trajanja postupaka?
 - a. Jesu li podaci o trajanju postupaka (vidi gore točku 2) dostupni javnosti na nacionalnoj razini?
 - b. Pružaju li pojedinačni sudovi ili sudski odjeli informacije korisnicima u odnosu na predvidljivo trajanje postupaka koje vode?
 - c. Pokušavaju li suci i sudovi planirati trajanje pojedinih postupaka i procijeniti, zajedno s korisnicima, trajanje određenih radnji (procesnih aktivnosti) u postupku?

POKAZATELJ BR. 3: DOVOLJNO RAZRAĐENA TIPOLOGIJA PREDMETA

Realistično i primjereno planiranje normi i ukupne duljine trajanja postupaka zahtijeva dovoljno razrađeno razvrstavanje predmeta u odnosu na njihovu složenost i prosječnu duljinu trajanja (tipologiju predmeta). Ta tipologija ne smije biti ni previše gruba niti previše iscrpna.

- **Tipologija predmeta u odnosu na predvidiv utrošak vremena**

5. Postoji li kategorizacija predmeta u odnosu na njihovu složenost i predvidljivu duljinu trajanja?
 - a. Obuhvaća li ta kategorizacija većinu predmeta?
 - b. Postoji li procjena vremena koje je potrebno da sud obradi predmet (vrijeme koje je potrebno sucima; sudskim službenicima; drugom osoblju) za svaku od tih kategorija?

- c. Postoji li procjena očekivanog ili najkraćeg vremena koje je potrebno za zaključenje određenih koraka u postupku (npr. dostave pismena kojima se pokreće postupak; pripremnog postupka prije usmene rasprave)?

POKAZATELJ BR. 4: SPOSOBNOST PRAĆENJA TIJEKA POSTUPAKA

Pravilno upravljanje vremenom mora uzeti u obzir duljinu svake pojedine faze u sudskom postupku. U tu svrhu, potrebno je zabilježiti i analizirati barem vrijeme trajanja najvažnijih i tipičnih stadija („faza u postupku“). Pojedine faze nabrojene su u sljedećem tekstu samo kao primjeri.

- **Prikupljanje podataka o trajanju najvažnijih aktivnosti u postupku**

6. Pratite li i prikupljate podatke o trajanju najvažnijih faza u većini vrsta predmeta s ciljem utvrđivanja gdje i zašto dolazi do odugovlačenja?
- a. Prikupljate li podatke o tome kada se poduzimaju najvažnije radnje u sudskom postupku i o vremenskom razmaku između njih, npr. u pogledu sljedećih radnji:
- i. pokretanje postupka
 - ii. dostava podneska kojim se postupak pokreće drugoj stranci
 - iii. primitak odgovora druge stranke
 - iv. donošenje pojedinih postupovnih odluka od strane suda
 - v. zakazivanje, provođenje i trajanje pripremnih ročišta ili drugih prethodnih postupaka
 - vi. početak glavne rasprave (početak usmenog raspravljanja o meritumu)
 - vii. imenovanje vještaka i trajanje vještačenja
 - viii. trajanje i broj ročišta tijekom glavne rasprave
 - ix. zaključenje glavne rasprave
 - x. donošenje pojedinih odluka u prvom stupnju (prethodne odluke, djelomične presude, pravomoćna presuda)
 - xi. objava i dostava prvostupanjske odluke (presude) strankama
 - xii. nastavljanje postupka povodom pravnih lijekova (žalbe itd.) i njihov učinak na trajanje postupaka
 - xiii. žalbeni postupak – sjednice, rasprava i odluke
 - xiv. prethodne odluke i konačno rješenje viših sudova (npr. objava presude ili njenog obrazloženja)
 - xv. tijek i rezultat žalbenih i drugih postupaka (npr. ukidanje odluke ili upućivanje predmeta na novo suđenje)
 - xvi. drugi (izvanredni) stadiji postupka i pravni lijekovi (npr. ponavljanje postupka ili ustavna tužba protiv presude)
 - xvii. djelotvornost sudske odluke, njeno prisilno izvršenje (ovrha)
- b. Jesu li podaci iz točke a. dostupni svim sudionicima u postupku i općoj javnosti?
- c. Koriste li se informacije iz točke a. u svrhe planiranja kako bi se utvrdila i spriječila nepotrebna odugovlačenja, ubrzali postupci i poboljšala njihova učinkovitost?

POKAZATELJ BR. 5: SREDSTVA ZA BRZU DIJAGNOZU PREKOMJERNOG TRAJANJA I UBLAŽAVANJE NJEGOVIH POSLJEDICA

Tijekom praćenja duljine trajanja postupaka, sudski sustav mora imati utvrđene mehanizme za brzo prepoznavanje predugog trajanja (odugovlačenja) i odmah bi trebao upozoriti odgovorne osobe i službe radi popravljivanja situacije i sprječavanja daljnjih nepravilnosti.

- **Jasna odgovornost za sprječavanje i suzbijanje odugovlačenja**

7. Može li se jasno utvrditi odgovornost za utvrđivanje i izbjegavanje prekomjernog trajanja postupka?
 - a. Postoji li osoba ili služba odgovorna za praćenje redovnog tijeka posebnih postupaka i prepoznavanje odugovlačenja s ciljem njihovog sprječavanja bez obzira na fazu u kojoj se nalazi postupak (prvi stupanj, žalba)?
 - b. Je li odgovorna osoba ili ured dužna izvješćivati sud, nadležno tijelo ili ured o odugovlačenju? Može li odgovorna osoba poduzeti korake za rješavanje tekućih odugovlačenja i sprječavanje budućih i ubrzanje postupaka? Jesu li dostupne odgovarajuće mjere protiv odgovorne osobe ako nisu poduzeti koraci ili postignuti rezultati?
 - c. Postoji li ured koji je odgovoran za odgovarajuću duljinu sudskih postupaka na nacionalnoj razini? Ima li ovlasti poduzeti mjere ako uoči odugovlačenje?

- **Interventne mjere (rješavanje kriznih situacija)**

8. Postoje li postupci za brzo utvrđivanje odugovlačenja i smanjenje negativnog učinka trajanja postupka na stranke?
 - a. Jesu li redovito dostupne privremene mjere kojima se mogu privremeno urediti odnosi između stranaka prije kraja sudskog postupka (npr. u iščekivanju rješenja spora ili odluke o optužnici)?
 - b. Mogu li se sudske odluke proglasiti ovršnim i stupiti na snagu prije kraja žalbenog postupka?
 - c. Je li moguće izreći sankciju sudionicima u postupku koji namjerno ili nenamjerno uzrokuju odugovlačenje postupka (opomenu, razrješenje, novčanu kaznu, odluku o naknadi uzrokovanih troškova)? Koriste li se te mjere redovno?

- **Postupovna sredstva za ubrzanje sudskih postupaka**

9. Postoje li postupci za ubrzanje sudskih postupaka i sprječavanje prekomjernog trajanja?
 - a. Jesu li dopuštene odgode ročišta na neodređeno vrijeme? Ako jesu, događaju li se često i preispituju li se s vremena na vrijeme? Preispituje li sud povremeno sve predmete i odlučuje li o potrebi za oživljavanjem (ili obustavom) „zamrznutih“ ili neaktivnih postupaka?
 - b. Postoje li postupovna sredstva koja su dostupna strankama ili drugih sudionicima u postupku (suci, umješači itd.) kako bi se utvrdili odgovarajući rokovi za poduzimanje određenih radnji u postupku? Jesu li takva sredstva djelotvorna?

- c. Ako se žalba koristi kao sredstvo odugovlačenja postupka, postoje li sredstva za sprječavanje takvog ponašanja stranaka?

POKAZATELJ BR. 6: UPORABA MODERNE TEHNOLOGIJE KAO SREDSTVA ZA UPRAVLJANJE VREMENOM U PRAVOSUDNOM SUSTAVU

Moderni pravosudni sustavi mogu najlakše ostvariti odgovarajuće upravljanje vremenom u pravosudnom sektoru uporabom moderne tehnologije za praćenje trajanja postupaka kao i za statističku obradu i strateško planiranje.

- **Praćenje duljine i prekomjernog trajanja uz pomoć informacijske tehnologije**

10. Koristi li se informacijska tehnologija na djelotvoran način za praćenje duljine trajanja postupaka?

- a. Upisuju li se važni podaci o svim/većini predmeta u informacijski sustav (posebice podaci navedeni pod 6.a.)?
- b. Jesu li informacije dostupne lokalno (na razini pojedinih sudaca i sudova) i centralno (u službama koje su nadležne za sudsku upravu i statistiku)?
- c. Mogu li stranke (i, ako je potrebno, javnost općenito) pristupiti informacijama o aktualnom stadiju i trajanju određenog postupka (npr. o datumima rasprava, gdje se nalazi spis) putem Interneta ili sličnih informacijskih sustava?

- **Informacijska tehnologija kao alat za statističku obradu i planiranje u području trajanja postupaka**

11. Omogućuje li informacijska tehnologija brzo pripremanje statističkih izvješća i planiranje na razini politike?

- a. Jesu li ažurni statistički podaci brzo dostupni svim sudovima, u bilo kojem trenutku?
- b. Objavljuju li se statistička izvješća u redovitim vremenskim razmacima i dovoljno često?
- c. Koriste li se redovito za strateško planiranje statističke informacije koje su prikupljene putem informacijskog sustava o duljini i pojavama prekomjernog trajanja postupaka?