

Presjek kroz Izvješće CEPEJ-a o europskim pravosudnim sustavima

O CEPEJ-u

Na poticaj europskih ministara pravosuđa, Odbor ministara Vijeća Europe htio je kreirati strukturu sa sposobnošću donošenja konkretnih rješenja kako bi se poboljšali pravednost, kvaliteta i efikasnost pravosuđa u Europi te s tim u svezi promovirala implementacija postojećih instrumenata Vijeća Europe vezanih uz organizaciju pravosuđa, ojačalo povjerenje građana u njihov domaći pravni sustav i reducirao broj slučajeva podastrijetih sudu u Strasbourgu zbog disfunkcija u pravosuđu koje su u suprotnosti s čl. 6 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Tako je osnovana Europska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) 18. rujna 2002. godine Rezolucijom Res (2002) 12 Odbora ministara Vijeća Europe. Danas je to jedinstveno tijelo za sve europske države sastavljeno od kvalificiranih stručnjaka 46 zemalja članica VE.

Bureau CEPEJ-a radio je u sastavu :

- E.Desch (Njemačka), predsjedavajući
- A.Potocki (Francuska), dopredsjednik
- A.Uzelac (Hrvatska)
- C.Kelly (Irska)

Radu mogu nazočiti i države u statusu promatrača.

U skladu sa svojim statutom, CEPEJ mora:

- ocijeniti rezultate postignute u različitim pravosudnim sustavima koristeći se uobičajenim statističkim kriterijima i sredstvima evaluacije,
- definirati probleme i područja za moguća poboljšanja te razmijeniti stajališta o funkcioniranju pravosudnih sustava,
- identificirati konkretne načine poboljšanja mjerenja i funkcioniranja pravosuđa država članica, uzimajući u obzir njihove specifične potrebe.

Ove će zadaće biti ispunjene kroz definiranje pokazatelja sredstava evaluacije, sastavljanje izvješća, statistika, anketa, smjernica, akcijskih planova, mišljenja.

O Izvješću

Ovo Izvješće usvojio je CEPEJ-a na svom 7. plenarnom sastanku, u srpnju 2006. Rezultat je novog evaluacijskog procesa. Prethodili su mu izvješće CEPEJ-a 'Europski pravosudni sustavi: činjenice i brojke' iz prosinca 2004. te Akcijski Plan usvojen na 3. Summitu šefova država i vlada, 16 - 17. svibnja, 2005. u Varšavi, gdje se poziva VE na pojačanu suradnju s EU na polju prava uključujući i CEPEJ.

Temelji se na izvješćima država čija je priprema koordinirana od strane nacionalnih dopisnika imenovanih u svakoj državi. Nacionalnim dopisnikom za Hrvatsku imenovan je M.Vukelić, sudac Visokog Trgovačkog suda. Predstavlja rezultate ankete provedene u 45 europskih država. Jedinstven je u broju tema i obuhvaćenih zemalja.

Uspoređivanje podataka različitih zemalja sa različitim geografskom, ekonomskom i situacijom u pravosuđu nedvojbeno je težak zadatak kojem se mora oprezno pristupiti. Naime, kvaliteta podataka ovisi o tipu postavljenih pitanja, definicija usvojenih od strane zemalja, trudu nacionalnih dopisnika kao i dostupnim im podacima, načinu na koji su podaci bili obrađeni i analizirani.

CEPEJ je odlučio uzeti u obzir samo podatke koji imaju visoki stupanj kredibiliteta, a ignorirati one koji bi znatno varirali od zemlje do zemlje te ne bi pružali dovoljno garancije da se na njih može osloniti. Radi se, dakle o jedinstvenom procesu oblikovanom prema specifičnoj metodologiji čiji je cilj da se predstavi najdetaljnija moguća slika za usporedbu pravosudnih sustava za oko 800 milijuna Europljana, s krajnjim ciljem razvijanja preporuka i kreiranja konkretnog alata kako bi se popravila kvaliteta, pravednost i efikasnost.

Verzija 2006 bazira se na podacima iz 2004. g. Od 2004. neke su članice VE implementirale određene institucionalne i zakonodavne reforme u svom pravosuđu pa se stoga situacija iz Izvješća može razlikovati od sadašnje. Izvješće je zajednički trud koji uključuje barem 100 ljudi, uključujući nacionalne dopisnike, znanstvenike, eksperte radne grupe, članove CEPEJ-a i Sekretarijat VE.

Dalje će biti izneseni podaci u cilju usporedbe nekoliko europskih država s osvrtom na samo neke segmente, podrobno predstavljene u Izvješću, koje mogu oslikati aktualno stanje u našem i drugim pravosuđima. Od pojedinih pitanja, u ovom presjeku izabrali smo sljedeće reprezentativne kategorije:

1. Javni rashodi
2. Pravna pomoć
3. Korisnici sudova
4. Sudovi
5. Suci, Rechtspfleger, sudsko osoblje
6. Odvjetnici
7. Pravično suđenje u razumnom roku

Za uvid u cjelovito Izvješće biti će potrebno posjetiti www.coe.int/cepej.

Kompariranje nije rangiranje, a brojkama treba dopustiti da govore same za sebe.

	Broj stanovnika	Godišnji državni javni rashodi	Per capita BDP	Prosječni godišnji brutto dohodak
Hrvatska	4 443 900	11 279 647 220€	6 200€	9 582€
Finska	5 236 611	36 320 000 000€	28 646€	33 000€
Slovenija	1 997 590	7 006 900 000€	13 103€	13 565€
Ukrajina	47 280 800	11 283 701 187€	1 141€	1 105€
Njemačka	82 500 000	273 600 000 000€	26 754€	39 815€
UK Eng&Wales	53 046 300	201 000 000 000€	24 579€	36 900€

1. Javni rashodi

Ovo poglavlje se fokusira na sredstva dodijeljena pravosuđu. U izvješću se iznose podaci za 3 entiteta :

- sudovi
- državno odvjetništvo
- pravna pomoć

	Uk.god.budget dodijeljen sudovima	Uk.god.budget dodijeljen sudovima / st.	Uk.budget dodijeljen pravosuđu	Uk.budget dodijeljen pravosuđu / st.
Hrvatska	159 988 552€	36€	-	-
Finska	211 636 000€	40,4€	296 787 000€	56,7€
Slovenija	111 500 000€	55,8€	127 100 000€	63,6€
Ukrajina	-	-	-	-
Njemačka	-	-	8 417 000 000€	102€
UK Eng&Wales	429 000 000€	8,1€	4 269 000 000€	80,5€

Povećanje budžeta za dotične rashode u svrhu poboljšanja efikasnosti pravosuđa pojedine zemlje, novopristupjele i kandidati za EU mogu zahvaliti koristima koje imaju od posebnih programa i financijskih injekcija u okviru europske pomoći.

Na osnovi sumarnog tabličnog prikaza a u odnosu na neke temeljne indikatore kao broj stanovnika, BDP, ukupni javni rashodi na nivou odabranog uzorka zemalja različitih pravnih sustava, gospodarske moći, daju se osjetiti i materijalno detektirati naponi pojedinih zemalja u smjeru ulaganja u funkcioniranje vlastitog pravosuđa. Brojevi odgovaraju stupnju bogatstva zemalja članica VE, no postoje i bitne razlike između zemalja slične ekonomske moći i društvenog razvitka.

Tako nalazim zanimljivim činjenicu da se u zemljama poput Hrvatske, BiH, Crne Gore, Moldavije, Ruske Federacije izdvajaju najviši iznosi za sudove i državna odvjetništva. Ako se usporede iznosi za sudove, s jedne strane i cjelokupno pravosuđe, s druge strane, dobiva se pravi uvid u izdvajanja za pravnu pomoć građanima, koja je u ukupnim iznosima pojedinih država gotovo zanemariva stavka. Za poneke zemlje podaci nisu niti dostupni.

2. Pravna pomoć

U Izvješću se definira kao pomoć od strane države osobama s nedostatnim financijskim sredstvima kako bi branili svoja prava pred sudom ili uopće započeli sudski postupak, besplatno ili sa smanjenim obujmom troškova zastupani od strane profesionalaca odnosno da im bude dodijeljena financijska potpora u okviru vođenja sudskih postupaka.

U definiciji se najviše aludira na pravno zastupanje pred sudom, no navodi se kako se pravna pomoć također može sastojati i od pravnih savjeta. Apostrofira se da zapravo pravni savjeti u konkretnim slučajevima mogu biti dostatni da se riješi pravno pitanje bez ulaženja u sudski postupak. Stoga VE potiče svoje članice u razvoju sustava pravne pomoći kao temeljnog elementa koji jamči jednaki pristup sudovima (pravdi) svima te je usvojilo nekoliko pravnih instrumenata na ovom polju: Rezolucije i Preporuke.

U Hrvatskoj, za pravnu pomoć ne postoje zasebni podaci jer je ona uključena u proračun suda dok npr. u Sloveniji postoje 2 sustava pravne pomoći normirana Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći koji pokriva sva pravna područja i drugi u sklopu Zakona o kaznenom postupku glede kaznenih postupaka.

Držim potrebnim primijetiti da se u određenim državama kako bi se prevladali iznimno visoki sudski troškovi, građanima omogućuje da se osiguraju za tu vrstu troškova. Ti osigurani iznosi omogućuju strankama da angažiraju odvjetnika i započnu sudski postupak bez da plaćaju puni iznos sudskih troškova.

Navodi se kako u 25 država članica osiguravajuća društva omogućavaju osiguranja za pravne troškove.

3. Korisnici sudova

U ovom dijelu cilj je ocijeniti pravosudni sustav kako u pogledu prava pojedinaca tako i u pogledu kvalitete koja se osigurava korisnicima javnih usluga. Tako se navode besplatne informacije o pravnim propisima, objavljene sudske rješidbe, kreirani webportali kao instrumenti građanima kao korisnicima javnih usluga. U velikoj većini zemalja građanima su dostupne informacije o prethodno navedenim kategorijama putem Interneta.

Zanimljivo je povući paralelu između s jedne strane Finske, gdje je zakonom propisano da stranke moraju biti informirane o predvidljivom vremenskom okviru trajanja postupka i s druge strane Grčke i Monaca, koji nemaju takve pogodnosti uvedene za svoje građane.

Kao naličje kvalitete javljaju se i disfunkcije i u vezi s njima žalbe. Tako dolazimo do podataka o trima vrstama kompenzacija:

- za prekomjerno trajanje postupaka
- za nezakonita uhićenja
- za nezakonite osude

Zanimljivo je primijetiti da na promatranom uzorku, u odnosu na Hrvatsku, Sloveniju i UK, u Finskoj, Njemačkoj i Ukrajini ne postoje kompenzacije za prekomjerno trajanje postupaka. U Italiji pak postoji fond sredstava za osobe suočene s prekomjernim dužinom postupaka (tzv. Pinto law). Od promatranih zemalja, sve pružaju kompenzaciju za nezakonita uhićenja i osude, osim Ukrajine u pogledu nezakonite osude pojedinaca.

Što se pak zadovoljstva korisnika sudova tiče, u nekim se zemljama ono periodično mjeri i ta se istraživanja javno objavljuju čime se otvara novi trend u predstojećim godinama. U Hrvatskoj se javno povjerenje i zadovoljstvo ne mjeri.

4. Sudovi

Upravo zbog različitosti pravnih sustava i ponajprije različitog shvaćanja samog termina ' sud ', podaci o sudovima moraju se tumačiti vrlo oprezno. Potrebno je uzeti u obzir zadaće i nadležnost sudova, različiti njihov ustroj te da u nekim zemljama sudove ne financira Ministarstvo pravosuđa već neka druga ministarstva. Tako su u nekim zemljama sudovi ne samo nadležni za rješavanje građanskopravnih i upravnih sporova, kaznenih postupaka već vode sudske registre i zemljišne knjige (pr. Hrvatska, Slovenija, Austrija, Njemačka) dok su u Finskoj poslovni registri u rukama upravnih ureda. U ponekim su zemljama ovi zadaci u nadležnosti druge javne vlasti. U praksi se to izravno odražava na visinu sredstva sudskog proračuna.

Nadalje, iz podataka je razvidno da u zemlje s najvišim brojem prvostupanjskih sudova opće nadležnosti spadaju: Hrvatska, Grčka, Island, Crna Gora, Slovenija, Španjolska, Turska, Ruska Federacija, a navedeni su podaci i za lokacije sudova što će biti prikazano i u tablici. U broju specijaliziranih prvostupanjskih sudova prednjače: Belgija, Francuska, Španjolska, Portugal, Turska.

	Broj 1st. sudova opće nadležnosti	1st. sudovi opće nadležnosti / 100 000st.	Broj specijal. 1st. sudova	Spec. 1st. sudovi / 100 000st.	Uk.broj sudova (geograf. lokacija)	Broj geo. lok./ 100 000st.
Hrvatska	126	2,8	123	2,77	252	5,7
Finska	63	1,2	11	0,21	130	2,5
Slovenija	55	2,8	5	0,25	66	3,3
Ukrajina	722	1,5	54	0,11	790	1,7
Njemačka	791	1,0	262	0,32	1147	1,4
UK Eng&Wales	710	1,3	18	0,03	711	1,3

Opremljenost sudova informacijskom tehnologijom

Kao jedan od instrumenata koji značajno utječe na efikasnost sustava, poboljšava komunikaciju između sudova i profesionalnih pravnika odnosno društva u cjelini navodi se korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije.

Tako se na web stranicama sudova diljem Europe mogu naći podaci o samom poslovanju suda, lokaciji suda, donesenim odlukama, notifikacije o izvršavanju sudskih naloga a u naprednijim sustavima odvjetnicima i njihovim klijentima omogućeno je praćenje slučajeva, pristup elektroničkom spisu i razmjena podataka. Za sudsku upravu to znači mogućnost registracije predmeta kao i praćenje duljine trajanja postupaka.

Na podatkovnoj osnovi, Hrvatska spada u grupu zemalja sa srednjom razinom implementacije informacijske tehnologije i tako zaostaje za zemljama koje se ovdje komparira. Zanimljivo je da se Ukrajina, s obzirom na ulaganja u pravosuđe, baš po vrlo visokom stupnju IT - opremljenosti nalazi u društvu najrazvijenijih.

Evaluacija i praćenje

Kako bi se poboljšala efikasnost pravosuđa i kvaliteta rada sudova, ističe se potreba implementacije sustava evaluacije i praćenja. Rezultati rada se mogu izlagati u godišnjim izvješćima tako da uvid mogu imati i javnost, ali i nadzorno tijelo (parlament, ministarstvo pravosuđa).

Tako se u većini zemalja prati broj novih predmeta, broj donijetih odluka, broj odgođenih slučajeva, duljina trajanja postupaka. Za Hrvatsku evaluaciju vrši Ministarstvo pravosuđa te Vrhovni sud. U ostalim zemljama nailazimo i na Visoka vijeća te neka druga tijela, osim ministarstva i viših sudova zadužene za proces evaluacije rada.

Jedan od bitnih aspekata koji se odražavaju na učinak rada sudova u pogledu produktivnosti, duljine trajanja postupaka vezan je uz zaostatke neriješenih predmeta. Napominje se da bi visok broj zaostataka mogao biti uzrokom prekomjerne duljine trajanja postupaka.

Mjerenje samih zaostataka je sredstvo za evaluaciju i praćenje funkcioniranja sudova. Samo 18 zemalja potvrdilo je da ima metodu kojom analizira, prati vrijeme čekanja / zastoja u sudskim postupcima.

Konkretno, u Hrvatskoj se već neko vrijeme najavljuje racionalizacija sudske mreže. Planira se reducirati broj sudova. Treba pričekati konkretna rješenja i vidjeti na kakvo će tlo naići rješavanje 'backloga' u odnosu na smanjenje broja sudova u aktualnoj reformi pravosuđa.

5. Suci, Rechtspflegeri, sudsko osoblje

U Izvješću je usvojena definicija suca kao osobe kojoj je povjereno donošenje sudskih odluka ili pak sudjelovanje u njihovom donošenju.

Specificiraju se tri tipa sudaca:

- suci profesionalci definirani kao osobe s adekvatnim pravnim obrazovanjem, školovani za suce i plaćeni za svoju djelatnost kojima je to osnovna djelatnost,
- suci profesionalci koji povremeno zasjedaju, negdje definirani kao ' zamjenski suci ', većinom imaju pravno obrazovanje i prošli su obuku, i kao takvi za to plaćeni,
- neprofesionalni suci, mogu biti ' suci laici ', tj. suci porotnici, nemaju pravno obrazovanje, samo povremeno angažirani iz razloga njihove neke druge stručnosti ili građani koji sudjeluju kao porotnici

Za detaljniji uvid u strukturu sudaca tablični prikaz daje podatke za broj profesionalnih sudaca i ' sudaca laika ', njihov broj na 100 000 stanovnika te njihov međusoban omjer.

	Profesionalni suci		'suci laici'		Broj 'sudaca laika'na 1 prof.suca
	Uk. broj	Broj na 100 000st.	Uk.broj	Broj na 100 000st.	
Hrvatska	1 907	42,9	6 272	141,1	3,29
Finska	875	16,7	3 700	70,7	4,23
Slovenija	780	39,0	4 065	203,5	5,21
Ukrajina	6 999	14,8	-	-	-
Njemačka	20 395	24,7	100 000	121,2	4,9
UK Eng&Wales	1 305	2,5	28 029	52,8	21,48

Brojčana struktura sudaca porotnika za Hrvatsku je sljedeća :

4058 u općinskim sudovima
 1508 u županijskim sudovima
 81 pri Visokom Trgovačkom sudu
 625 pri trgovačkim sudovima

Od nesudačkog osoblja:

7% odnosi se na sudske savjetnike
 93%odnosi se na sudske službenike i namještenike

Sljedeća tablica poslužit će usporedbi materijalnog statusa sudaca, također u odnosu sa prosječnom brutto plaćom kako bi se stekao realniji uvid u taj status.

	Prosječni god.brutto dohodak	God.brutto dohodak suca 1st.na početku karijere	U odnosu na prosječni god.brutto dohodak	God.brutto dohodak suca najvišeg suda	U odnosu na prosječni god.brutto dohodak
Hrvatska	9 582€	22 837€	2,4 puta	51 845€	5,4 puta
Finska	33 000€	50 000€	1,5 puta	105 000€	3,2 puta
Slovenija	13 565€	22 260€	1,6 puta	48 260€	3,6 puta
Ukrajina	1 105€	7 679€	6,9 puta	19 705€	17,8 puta
Njemačka	39 815€	38 829€	1 put	86 478€	2,2 puta
UK Eng&Wales	36 900€	150 135€	4,1 puta	265 390€	7,2 puta

Kompatibilnost sudačke profesije s drugim zanimanjima<

Sudska je profesija u nekim zemljama kompatibilna i s obavljanjem nekih drugih aktivnosti. Tako npr.suci mogu biti arbitri u Hrvatskoj, Finskoj, Švedskoj, Grčkoj, Sloveniji, dok u većini zemalja, izuzev Cipra, suci se mogu nalaziti i u funkciji predavača.

Glede disciplinskih postupaka, u Hrvatskoj je dosad izrečeno 11 sankcija sucima, a Izvješće navodi da se vodi 1 disciplinski postupak zbog kaznenog djela.

Rechtspflegeri

Definiran kao nesudački nezavisan organ kojemu su povjerene neke sudske i parajsudske zadaće, egzistira u hrvatskom pravu gdje se prevodi kao pristav odnosno pravoskrbnik.

6. Odvjetnici

Smatram indikativnim podatke o broju odvjetnika za komparaciju u pojedinim zemljama a izvješće nudi i podatak o njihovom odnosu s brojem sudaca.

Način određivanja odvjetničkih tarifa razlikuje se od zemlje do zemlje. Tako nailazimo na primjere gdje se ona određuje u okviru Odvjetničke komore, ali i gdje se ona slobodno dogovara.

	Broj odvjetnika	Broj odvjetnika na 1 suca
Hrvatska	2851	1,5
Finska	1700	1,9
Slovenija	1040	1,3
Ukrajina	-	-
Njemačka	126799	6,2
UK Eng&Wales	106486	81,6

7. Pravično suđenje u razumnom roku

Naposljetku, jedan od najvažnijih aspekata vezanih uz pravilan rad sudova vezan je uz usvajanje načela pravičnog suđenja u razumnom roku kao temeljnog procesnog ljudskog prava i u osnovi slijedi standarde afirmirane u praksi Europskog suda. Razuman rok je vrijeme u kojem je trebalo meritorno okončati postupak. Sudovi trebaju voditi računa o okolnostima konkretnog slučaja, razviti efikasne instrumente za mjerenje duljine trajanja postupaka kao i prepoznati mjere kojima bi se reducirala duljina njihovog trajanja i poboljšala sama učinkovitost. Neka od sredstava kojima se to postiže u praksi nekih zemalja su posebno uređenje žalbenog postupka te stimulacija nagodbi u ranoj fazi postupka.

CEPEJ je stoga dizajnirao svoj ' Checklist of indicators for the analysis of lengths of proceedings in the justice system ' da se njime posluže države članice u mjerenjima trajanja postupaka jer samo podrobno znanje o istom je esencijalno u težnji ka optimalnim vremenskim okvirima.

I dok u javnosti generalno gledano, vlada percepcija o zabrinjavajućem stanju u pravosuđu, pomoci ovakve vrste ohrabruju u smislu detekcije kriznih točaka kako bi onda sama implementacija već prokušanih instrumenata imala adekvatan učinak na dobro pripremljenoj podlozi.

No, što za krajnjeg korisnika, stranke u postupku, znače pravednost, kvaliteta i efikasnost? Za statistike Ministarstva pravosuđa biti će možda dovoljni podaci o visokom postotku odluka potvrđenih od strane višeg suda dok za stranke osnova zadovoljstva parničnim postupkom leži u pruženoj istinitoj, zakonitoj, ekonomičnoj i sigurnoj pravnoj zaštiti njezinih subjektivnih građanskih prava kroz sudske odluke koje će biti pravedne i donesene, nadasve u zakonom predvidljivom i razumnom roku. Možda tada bude volje ili hrabrosti za relevantna mjerenja duljine trajanja postupaka i javnog zadovoljstva.

Marija Sraka