

Efikasnost pravosuđa u europskom kontekstu: usporedba funkcioniranja europskih pravosudnih sustava¹

Prof. dr. sc. Alan Uzelac

Pregled sadržaja

I.	Uvod	1
II.	European Judicial Systems 2002	5
	<i>a.) Historijat rada CEPEJ-a na evaluaciji europskih pravosudnih sustava</i>	<i>5</i>
	<i>b.) Planiranje istraživanja – pilot shema za evaluaciju pravosudnih sustava</i>	<i>6</i>
	<i>c.) Osnovne premise istraživanja</i>	<i>6</i>
	<i>d.) Neki rezultati istraživanja</i>	<i>8</i>
	i. Ulaganje u pravosuđe – budžet europskih pravosuđa	9
	ii. Podaci o zaposlenima u sudovima: sucima i sudskom osoblju.....	10
	iii. Podaci o sudovima	12
	iv. Podaci o opterećenju sudova i broju postupaka	12
	v. Podaci o trajanju postupaka.....	13
III.	Evaluacija evaluacije: o mogućnostima komparativnog istraživanja efikasnosti pravosuđa i njihovoj budućnosti	14
	<i>a.) Dostignuća prve runde evaluacije europskih pravosudnih sustava</i>	<i>14</i>
	<i>b.) Metodološke pretpostavke uspjeha budućih evaluacijskih rundi</i>	<i>17</i>
	<i>c.) Zaključak: usporedba efikasnosti i djelotvornosti europskih pravosudnih sustava – danas i sutra</i>	<i>21</i>

Before adding more judges or more courts, we should be sure we are making the best and fullest use of those we have.

Pound, 1940

I. Uvod

Za procesualiste efikasnost pravosuđa nikada nije bila popularna tema. Većina udžbenika građanskog procesnog prava daleko najopsežniji dio svojeg sadržaja posvećuju kvaliteti sudskog postupka: načinu na koji ga sudovi provode, ili trebaju provoditi, s ciljem da se osiguraju sva procesna jamstva i provede postupak u kojem će se maksimalno ispravno

¹ Ovaj tekst temelji se na izlaganju *Kann Effizienz der Justiz gemessen werden? Versuch eines Vergleichs der europäischen Justizsysteme* pripremljenom za konferenciju Znanstvene udruge za međunarodno procesno pravo (*Wissenschaftliche Vereinigung für Internationales Verfahrensrecht*) „Djelotvornost pravne zaštite u postupku pred državnim i arbitražnim sudovima“ u Varšavi, 6.-9. travanj 2005. U dijelu koji se odnosi na rad Europske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) predstavljeni su osobni stavovi autora, a ne stavovi organizacija (autor je hrvatski delegat u CEPEJ-u, a u mandatu 2003-2006. i član uže uprave – biroa – te organizacije).

utvrditi činjenično stanje i na njega adekvatno primijeni pravne norme. Tek usputno spominju se među procesnim načelima i načelo efikasnosti², koje nalaže da se postupak provede uz minimalni utrošak rada, sredstava i vremena. U procesnoj literaturi nema dvojbe oko toga da pravnoj zaštiti treba djelotvornost (*Effektivität*)³; no, do danas se procesna teorija nije bavila pitanjem o tome prema kojim bi se kriterijima mogao definirati i vrednovati stupanj djelotvornosti odnosno efikasnosti određenog pravnog sustava.⁴

Vrednovanje uključuje mjerenje, a mjerenje implicira iskazivanje rezultata u brojevima. Može li se efikasnost pravne zaštite iskazati u brojevima? Klasična procesna teorija prema takvom je pristupu oduvijek imala rezerve, ili čak izrazitu odbojnost. *Iudex non calculat* je izreka koja u širem smislu dobro pogađa pravničku psihologiju, a od toga nisu imuni niti oni koji se znanstveno bave građanskim procesnim pravom. Karakterističan je *pathos* s kojim se ponekad zastupa teza da pravila koja nastoje ostvariti brz i jeftin postupkom ugrožavaju temeljne procesne vrijednosti.⁵ U najbolju ruku, prikaz načela efikasnosti završava upozorenjem da „davanje prevage načelu ekonomičnosti nikad ne bi trebalo poprimiti tolike razmjere da ugrozi razborito ostvarenje ostalih suštinskih kvaliteta i ciljeva pravosudne aktivnosti“.⁶

Tek u posljednjih dvadesetak godina, praksa Europskog suda za ljudska prava u vezi prava na postupak u razumnom roku iz čl. 6. Europske konvencije donekle je promijenila pogled na efikasnost pravosuđa. Efikasnost pravosuđa postala je politički i stručni problem, posebno u zemljama protiv kojih je donesen velik broj presuda koje utvrđuju povredu tog ljudskog prava, kao što su Italija, Hrvatska ili Poljska. Danas, u državama članicama Vijeća Europe, pravo na suđenje u razumnom roku (pa i šire, pravo na djelotvorno i pravodobno ostvarenje pružene sudske zaštite) postalo je dio etabliranih procesnih prava i načela. No, u jednom pogledu malo se štogod promijenilo: premda se pravo na suđenje u razumnom roku ističe kao važno u individualnim slučajevima, rijetko se u klasičnoj procesnoj literaturi govori o tome što bi primjeren (ili još bolje: optimalan) rok za provođenje građanskog sudskog postupka trebao značiti u pojedinoj klasi sudskih predmeta.⁷ Još je rjeđe nastojanje da se kvantificira

² Usp. npr. za načelo koncentracije postupka i procesne ekonomije u austrijskom pravu (*Grundsatz der Verfahrenskonzentration und Prozeßökonomie*) Fasching, *Zivilprozeßrecht*, 2. Aufl., Wien, 1990, str. 370-378; za načelo ubrzanja postupka i koncentracije postupka (*Beschleunigung und Konzentration des Vervahrens*) u njemačkom pravu *Rosenberg/Schwab/Gottwald*, *Zivilprozeßrecht*, 15. Aufl., München, 1993, str. 451-454; za načelo ekonomičnosti u hrvatskom pravu *Triva/Dika*, *Građansko parnično procesno pravo*, 7. izd., Zagreb, 2004, str. 144-147.

³ Tema djelotvornosti pravne zaštite bila je važna tema kojom se bavila Znanstvena udruga za međunarodno procesno pravo od početka svoga djelovanja. Toj je temi bio posvećen VII međunarodni kongres o procesnom pravu u Würzburgu 1983. – v. *Habscheid* (ur.), *Effektiver Rechtsschutz und verfassungsmäßige Ordnung*, Bielefeld, 1983.

⁴ Procesna se teorija, dakako, neprekidno susreće s izazovima u pogledu djelotvornog ostvarenja građanskih prava i dužnosti. Neka se djela, naročito u recentno doba, bave usporednim prikazom problema u osiguranju efikasnosti pravosuđa, no bez ambicije da predstave usporedbu na temelju numeričkih indikatora. Cf. *CLC*, *Beschleunigung des zivilgerichtlichen Verfahrens in Mittel- und Osteuropa*, Wien, 2004; *C.H. van Rhee* (ur.), *The Law's Delay. Essays on Undue Delay in Civil Litigation*, Antwerp/Oxford/New York, 2004.

⁵ V. npr. za Hrvatsku *Triva/Dika*, 2004, § 179/8 (govoreći o „izuzetno kliskom terenu“ posebnih pravila postupka u bagatelnim stvarima).

⁶ *Ibid.*, § 26/2.

⁷ Najčešće se ističe da se „razumnost roka mora ocjenjivati u svakom pojedinačnom slučaju, uzimajući u obzir sve okolnosti“, *Clayton/Tomlinson*, *Fair Trial Rights*, Oxford, 2001, str. 105. Začetak standarda ipak postoji, jer individualni slučajevi daju pojedine indikacije, npr. o (ne)razumnosti određenih rokova u pojedinom tipu slučaja. Npr. uz uvažavanje načelnog stava da nema unaprijed propisanih rokova, moguće je odrediti donje i gornje granice „razumnog roka“, npr. između dvije godine (minimalni rok koji se u hitnom slučaju smatrao neprimjerenim) i osam godina (maksimalni rok koji je u kompleksnom predmetu bio razuman). Cf. *Harris/O'Boyle/Warbrick*, *Law of the European Convention on Human Rights*, London, 1995., str. 228-229. Za šire indikacije rokova prema presudama Europskog suda v. *Fabri/Langbroek*, *Delay in judicial proceedings: A*

aktualno stanje u pojedinom pravosudnom sustavu (ili njegovim pojedinim dijelovima) u pogledu uspješnosti trošenja sredstava kojima taj sustav raspolaže, ili stupnja uspjeha u ostvarenju prava na efikasnu pravnu zaštitu.

Ovakvo stanje stvari u procesnoj literaturi sve manje odgovara zahtjevima koje javnost postavlja sudskom postupku u velikom broju zemalja. Teško je opovrgnuti tezu da se pravosudni sustavi mnogih modernih zemalja nalaze u krizi⁸. Jedno od ishodišta te krize je i rastuće nepovjerenje koje građani imaju u pravosudne institucije. Uzrok toga nepovjerenja nije uvijek slaba kvaliteta pravosudne djelatnosti (koju je teško percipirati i identificirati) – to je čak i češće nesposobnost pravosudnih sistema da u razumnom roku (a nekada i u bilo kakvom roku) dade konačan odgovor na zahtjeve građana da im pruže pravnu zaštitu.

Ako uzmemo kao jedan indikator ankete javnog povjerenja u pravosuđe, rezultati mogu nagnati na razmišljanje – u nekim zemljama građani često imaju slabo, ili nikakvo povjerenje u svoje sudove.⁹ Odgovaraju li ankete o javnom zadovoljstvu radom pravosuđa stvarnom stanju stvari? I ovdje se može nekada naići na paradokse. Prvo, ocjena javnosti o radu sudova može se radikalno odudarati od toga kako sami sudovi ocjenjuju vlastiti rad.¹⁰ Iz nekih od njih može se zaključiti da sudstvo samo smatra da javni mediji pronose, pa čak i proizvode lošu sliku sudstva kod građana, dok samo sudstvo svoj posao obavlja kvalitetno, savjesno, uredno i efikasno do mjere do koje to nedostatak sredstava i kadrova dopuštaju.

Gdje je istina u ovim tezama? Kako ocijeniti osnovanost paušalnih i subjektivnih ocjena o aktualnom stanju pravosuđa? Kako ocijeniti opravdanost poteza koje poduzima politička vlast, zakonodavstvo, pa i sami sudovi da bi se stanje poboljšalo? Zahtjevi znanstvene objektivnosti tražili bi iscrpnu empirijsku analizu, provedenu temeljem zdravih metodoloških pretpostavki. Ukratko, objektivna analiza trebala bi u dobrom dijelu biti kvantitativna, provedena temeljem pouzdanih indikatora, kao što se analiziraju i druge socijalne pojave.

Je li, međutim, u području djelovanja pravosuđa uopće moguća takva analiza, i ima li ona smisla? Da bi se vrednovala efikasnost pravosudnih sustava, potrebno je mjerilo – *tertium comparationis*. Uspoređivati pravosudne sustave možemo samo s drugim pravosudnim sustavima – prema tome, vrednovanje je upućeno na komparativnu studiju djelovanja pravosuđa u raznim državama. Jesu li, međutim, nacionalni pravosudni sustavi usporedivi?

preliminary inquiry into the relation between the demands of the reasonable time requirements of Article 6, 1 ECHR and their consequences for judges and judicial administration in the civil, criminal and administrative justice chains, CEPEJ 2003(20), <http://www.coe.int/cepej>, str. 5; Clayton/Tomlinson, op. cit., str. 106-107.

⁸ V. npr. radove o pristupu nacionalnim pravosuđima, troškovima i trajanju postupka okupljene pod karakterističnim naslovom u: Zuckermann, A.A., *Civil Justice in Crisis*, Oxford, 1999. Vidi i Chiarloni, A *Comparative Perspective on the Crisis of Civil Justice and on its Possible Remedies, Procedural Law on the Threshold of a New Millennium*, Wien, 2002, str. 149-162.

⁹ Tako npr. neke ankete provedene u Hrvatskoj pokazuju da su sudovi među najslabije uvažavanim društvenim institucijama – ili čak i institucija u koju građani imaju najmanje povjerenja. U istraživanju iz 2002. sudovi su bili na samom dnu javnog povjerenja: pokazalo se da građani preko tri puta više cijene crkvu ili privatno poduzetništvo nego li pravosuđe, a u odnosu na sudove više nego li dvostruko povjerenje imaju u sveučilište, predsjednika države ili vojsku. V. Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) *Regional Survey of Public Agenda*, 2002, <http://archive.idea.int/balkans>. U drugoj anketi, odgovarajući na pitanje iz kojih bi institucija najprije iskorijenili korupciju, građani su u najvećem stupnju navodili sudstvo i zdravstvo. Transparency International Report. V. Kregar, *Corruption in Judiciary*, in: Lalić (ur.), *Croatian Judiciary: Lessons and Perspectives*, Zagreb, 2002, pp. 323-350.

¹⁰ Primjer iz Hrvatske: dok navedene ankete (v. prethodnu bilješku) indiciraju visok stupanj javnog nezadovoljstva, izjave i reakcije iz visokih redova sudbene vlasti naprotiv odišu visokim stupnjem samozadovoljstva.

Organizacija pravosuđa, procesni zakoni, pa i procesna kultura (a možda i očekivanje javnosti) znaju se veoma bitno razlikovati od zemlje do zemlje, do mjere do koje se možemo legitimno pitati imamo li čvrste zajedničke točke usporedbe.¹¹

Čak i u procesu integriranja Europe, nacionalna pravosuđa bila su do sada bastioni koji su odolijevali integracijskim i harmonizacijskim tendencijama. Ideja o Europi kao području pravde, slobode i sigurnosti (*justice, liberty and security*) do sada nije uzrokovala bitnijih promjena u općoj organizaciji pravosuđa i pravosudnih službi, pa čak niti većih promjena u djelovanju nacionalnih pravosudnih struktura. Ipak, ona je stavila na dnevni red zadatak da se bar na neki način supstantivira želja da građani u Europskoj Uniji uživaju isti, ili bar približno isti stupanj djelotvornosti pravne zaštite. Također, u procesu postupnog proširivanja Europske Unije, mogućnost država kandidata da osiguraju djelotvornu pravnu zaštitu postala je relevantna, do mjere da predstavlja jedan od najvažnijih elemenata uvjeta za uspjeh tog procesa.¹² I jedno i drugo zahtijevaju da se na bar donekle objektivna način izmjeri efikasnost pravne zaštite koja se u pojedinoj državi pruža njenim građanima, ali i svima drugima pod njenom jurisdikcijom.

Komparativna istraživanja pravosudnih sustava postojala su i prošlosti. Važni koraci bili su učinjeni u istraživanjima Svjetske banke koja je nastojala uspostaviti svjetske indekse pravne i pravosudne reforme (*Worldwide Legal and Judicial Indicators*).¹³ Glavni zadaci istraživanja Svjetske banke bili su da se na svjetskoj razini promiče i olakša objektivna komparativna analiza i dijagnoza pravnih i pravosudnih sustava, te da se osigura obuhvatna rasprava o razvoju pravnog i pravosudnog sektora. To istraživanje, kao ni slično istraživanje mreže europskih sveučilišta¹⁴ nisu međutim do sada bili osigurali dovoljno široku bazu za opće zaključke, obuhvaćajući ograničen broj zemalja i indikatora. Tek jedno novo istraživanje, provedeno u okviru rada Europske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ)¹⁵ koja djeluje pri Vijeću Europe otvorilo je prostor za dalekosežnije zaključke. Predstaviti ćemo zato u

¹¹ Prema nekim analizama, uvjerljivost današnjih statističkih i drugih empirijskih analiza i njihova korisnost za probleme pravne reforme nisu veliki, u prvom redu zato što ne počivaju na kvalitetnim podacima i metodologiji. Kao što navodi Davis, „...as it turns out, many of the variables that are commonly used to measure respect for the rule of law, enforcement of property rights and contracts do not capture information capable of shedding light upon the potential impact of purely legal reforms.“ Davis, What Can the Rule of Law Variable Tell Us About Rule of Law Reforms? (2004). NYU Law and Economics Research Paper No. 04-026. <http://ssrn.com/abstract=595142>.

¹² Tako je npr. za Hrvatsku efikasnost pravosuđa jedan od tri glavna uvjeta u procesu pridruživanja. Teme pravosudne efikasnosti i djelotvornosti pravne zaštite imaju prominentno mjesto u *avisu* Europske komisije izdanom povodom aplikacije hrvatske za članstvo u EU. Usp. Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union, COM(2004) 257 final od 27. travnja 2004, str. 16, 19, 26-27, 66, 81, 93, 101, 108.

¹³ Vidi WB Legal and Judicial Reform Index, <http://www4.worldbank.org/legal/leglr/>. Drugi zanimljivi pokušaji analitičkog prikaza poteškoća koje neprimjerena pravna regulacija i praksa postavljaju pred investitore uključuju publikacije o pravnim institucijama tržišne ekonomije. Usp. *Doing Business 2004: Understanding Regulations*, <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness>.

¹⁴ Vidi *IRSIG-CNR*, European database of judicial systems, Bologna, 2000.

¹⁵ CEPEJ je osnovan 18. rujna 2002. godine kao permanentno tijelo Vijeća Europe, a sastavljen je od eksperata iz 46 država članica. Njegovi osnovni njegovi zadaci jesu: komparativna analiza rezultata raznih pravosudnih sustava; izrada zajedničkih statističkih kriterija i drugih sredstava evaluacije; analiza problematičnih područja u kojima je potrebno poboljšati situaciju; te definirati konkretna sredstva za poboljšanje evaluacije i funkcioniranja zemalja članica Vijeća Europe. Područje rada CEPEJ-a obuhvaća i građansko i upravno i kazneno pravosuđe. U svome radu CEPEJ se nastoji povezati s korisnicima pravosudnih sustava: građanima i nevladinim organizacijama, a surađuje i s međunarodnim organizacijama i udrugama koje obuhvaćaju pojedine pravne profesije (suće, državne odvjetnike, odvjetnike, Rechtspflegere, sudske ovršitelje i sl.). Usp. *Albers*, The role of the CEPEJ in promoting the efficiency of justice, in: *Implementation of Human Rights: The Efficiency of Justice in the Council of Europe and its Member States*, Leiden, 2004, str. 51-56; v. i <http://www.coe.int/cepej> (Presentation).

kratkim crtama to istraživanje, njegove metodološke pretpostavke, neke glavne rezultate, kao i pitanja koja ih toga proizlaze.

II. European Judicial Systems 2002

a.) *Historijat rada CEPEJ-a na evaluaciji europskih pravosudnih sustava*

Obuhvatni izvještaj s komparativnim podacima o stanju europskih pravosudnih sustava prihvaćen je u prosincu 2004, a postao javan nakon što je bio predstavljen Vijeću ministara Vijeća Europe 19. siječnja 2005. Ovaj izvještaj smatra se do sada najznačajnijim rezultatom rada Europske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ-a), a na njemu je ta komisija radila gotovo od samoga svoga osnutka početkom 2003. godine, dakle gotovo dvije godine.

Izvještaj „Europski pravosudni sustavi 2002“¹⁶ (dalje: CEPEJ Report) predstavlja velik uspjeh, posebno s obzirom na svoju obuhvatnost. Pribavljeni su podaci iz 42 države, a obrađeno je 40 država Vijeća Europe. Prikupljeni podaci obuhvaćaju odgovore na 108 pitanja postavljenih u upitniku koji je bio distribuiran nacionalnim ekspertima. S obzirom na to da u ovome poduhvatu nije sudjelovao samo malen broj zemalja iz ukupnog članstva Vijeća Europe¹⁷, može se tvrditi da pribavljeni podaci cjelovito predstavljaju stanje u ovoj međunarodnoj organizaciji, koja trenutno obuhvaća 46 država i oko 800 milijuna ljudi. U pribavljanju podataka sudjelovala su osobe iz ministarstava pravosuđa, pravosudnih institucija i sveučilišta. U uvodu izvještaja zato se s pravom naglašava da je „ovo prvi puta u Europi da je proizveden izvještaj ovakve vrste“¹⁸.

Istraživanje europskih pravosudnih sustava imalo je osobit prioritet u radu CEPEJ-a. Sam CEPEJ osnovan je 2003. godine s glavnim mandatom da osigura implementaciju europskih standarda u području pravosuđa analizirajući rezultate rada različitih pravosudnih sustava, a radi određivanja konkretnih mjera za poboljšanje funkcioniranja nacionalnih pravosuđa.¹⁹ Između ostaloga, zadatak CEPEJ-a je i da se kroz razvoj kvantitativnih i kvalitativnih indikatora odrede mjere i sredstva za evaluaciju djelovanja pravosuđa.²⁰ Zato je ovom zadatku pridavana osobita važnost. U planu rada CEPEJ-a u prve dvije godine, izrada upitnika i obrada prikupljenih podataka bili su predmet rada plenarnih sjednica, radnih grupa, kao i užih ekspertnih skupina. U prikupljanju podataka sudjelovala je mreža nacionalnih korespondenata, koji su surađivali s ekspertima – članovima CEPEJ-a iz svojih zemalja. Napokon, za finalnu obradu podataka i izradu nacrtu izvještaja bio je angažiran Istraživački centar nizozemskog ministarstva pravosuđa (WODC), a glavni dio nacrtu izvještaja izradio je

¹⁶ *European Judicial Systems 2002. Facts and figures on the basis of a survey conducted in 40 Council of Europe Member States*, CEPEJ (2004)30, <http://www.coe.int/cepej>.

¹⁷ Od država Vijeća Europe, u izvještaju nisu obuhvaćeni podaci za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Cipar, Luksemburg, Monako i San Marino. Naknadno su primljeni odgovori Cibra i Luksemburga koji nisu mogli biti uključeni u izvještaj, ali su zato objavljeni zasebno. Za Srbiju i Crnu Goru primljeni su samo podaci za Srbiju. Podaci za Švicarsku su procjena temeljena na odgovorima primljenim od strane 10 do 20 od 26 švicarskih kantona. Od ostalih europskih država nije obuhvaćena Bjelorusija, koja u ovom trenutku nije članica Vijeća Europe.

¹⁸ CEPEJ Report, str. 4.

¹⁹ „*analysing the results achieved by the different judicial systems, facilitating the implementation of the international legal instruments concerning efficiency and fairness of justice and defining concrete means to improve the functioning of the judicial systems in Europe*“. Rezolucija o osnivanju CEPEJ-a, Res (2002) 12, Preambula.

²⁰ Res(2002)12, Art. 3.a.

Ronald Eshuis, istraživač toga centra. Konačnu redakciju izvještaja obavila je radna skupina u kojoj su sudjelovali eksperti iz osam zemalja Vijeća Europe.²¹

b.) Planiranje istraživanja – pilot shema za evaluaciju pravosudnih sustava

Podaci uključeni u ovo istraživanje pribavljeni su temeljem upitnika koji je CEPEJ razvio tijekom prve godine svoga rada, nazvanog „Pilot shema za evaluaciju pravosudnih sustava“. U konačnom obliku, taj je upitnik obuhvatio 108 pitanja, podijeljenih u 10 grupa. Te grupe obuhvaćale su:

- opće informacije o državi;
- podatke koje se odnose na olakšanje pristupa pravosuđu (sustave pružanja besplatne pravne pomoći – *legal aid*, *Rechtshilfe*; sustave informacija o propisima i sudskim odlukama; sustavima mjerenja zadovoljstva stanjem usluga koje pravosuđe pruža; sustavima obrade pritužbi korisnika);
- podatke o funkcioniranju pravosudnog sustava (broju i vrsti sudova, proračunskim sredstvima koja se za pravosuđe izdvajaju i upravljanju financijama u pravosuđu);
- podatke o broju pojedinih vrsta predmeta koje sudovi rješavaju;
- podatke o korištenju informacijske tehnologije u sudovima;
- podatke o trajanju pojedinih vrsta postupaka;
- podatke o sucima, državnim odvjetnicima i odvjetnicima;
- podatke o korištenju alternativnih metoda rješavanja predmeta (medijacija i sl.);
- podatke o izvršenju sudskih odluka.

Premda je radna skupina na izradi upitnika radila dugo i intenzivno²², konačni je dojam bio da je riječ tek o pokusnom projektu, i da će se tek nakon primanja odgovora i njihove obrade moći konačno odlučiti o korisnosti i prikladnosti pojedinih pitanja. Stoga je i sama shema dobila oznaku „pilotskog“ istraživanja. Hipoteza da će shemu u budućnosti trebati bitnije mijenjati, dopunjavati i dorađivati potvrdila se: prilikom obrade primljenih odgovora mnoga su se pitanja pokazala nedovoljno preciznima, a na neka se pitanja uopće nije moglo dobiti korisne odgovore. Stoga je na plenarnoj sjednici u prosincu 2004. CEPEJ odlučio da se prije provođenja nove runde istraživanja provede revizija pilotske sheme evaluacije. Unatoč ovim problemima, većina odgovora bila je upotrebljiva i obuhvaćena je u izvještaju.

c.) Osnovne premise istraživanja

Iako su se podaci za istraživanje prikupljali tijekom 2004. godine, kao referentna godina za istraživanje uzeta je 2002. godina. Razlog ove odluke bio je u tome da se omogući da čim širi krug država može odgovoriti na pitanja za referentnu godinu. Prilikom oblikovanja upitnika, htjelo se ograničiti na oko 100 pitanja, radi mogućnosti odgovaranja, ali i radi toga da čim veći broj zemalja na pitanja mogu odgovoriti. Neka su pitanja od početka bila sastavljena sa sviješću da na njih neće svi moći odgovoriti. No, i takva su se pitanja smatrala korisnima,

²¹ Radna grupa koja je radila na reviziji i redakciji izvještaja radila je u sastavu: Pim Albers (Nizozemska), Hazel Genn (Velika Britanija), Beata Gruszczynska (Poljska), Jean-Paul Jean (Francuska), Jon Johnsen (Norveška), Mario Remus i Fausto de Santis (Italija), Ion Popa (Rumunjska) i Alan Uzelac (Hrvatska). U radu su sudjelovali i promatrači iz Svjetske Banke i Europske komisije.

²² Navedena radna grupa - CEPEJ(GT1) - sastavljena od 6 članova iz različitih država, sastala se više puta, a prije prihvaćanja sheme testirala je pitanja na nacionalnim sustavima svojih država. Upitniku su priložena objašnjenja pojedinih pitanja (*Explanatory Note*). U procesu ispitivanja pokazalo se da je unatoč tome ostalo dosta tema i pitanja koje treba razjasniti, uključujući i potrebu da se iscrpnije i preciznije definiraju pojedini pojmovi.

barem u smislu da, tamo gdje na njih nije moguće dati odgovor, utječu na to da se ubuduće promijeni i upotpuni način vođenja statistika i prikupljanja podataka.

Osnovna svrha istraživanja nije bila ograničiti se na mjerenje efikasnosti rada pravosuđa u užem smislu. U užem smislu, efikasnost bi se odnosila na sposobnost proizvodnja čim većeg broja odluka; na procesiranja čim većeg broja predmeta; na vođenje postupaka u čim kraćem roku; ili pak na čim manju cijenu rada pravosuđa. Ograničavanje na ove čimbenike, bez obzira na kvalitetu i djelotvornost rada pravosuđa, kao i na stupanj društvenog zadovoljstva radom pravosuđa može u cijelosti promašiti osnovni zadatak – osiguranje pravosuđa koje na najbolji mogući način zadovoljava interese građana. Pravosuđe može rješavati milijune predmeta, pa svejedno ne biti efikasno; tisuće donesenih odluka, čak i ako nisu pogrešne, mogu biti statistički uspjeh, no ne moraju ostvariti svrhu pravosuđenja; postupci mogu trajati kratko, no ako je rezultat slabe kvalitete, on može potaknuti još snažnije nezadovoljstvo; cijena rada pravosuđa može biti niska, no rezultat svejedno može biti katastrofalan.

Prilikom oblikovanja pitanja, zato se, gdje god se to moglo, pozornost obratilo i onim elementima koji bi mogli poslužiti kao indikacija kvalitete rada i djelotvornosti pravne zaštite. Svakako, takvi indikatori mnogo se teže mogu kvantificirati, a time se smanjuje i mogućnost usporedbe. Od početka je bilo jasno da ni kod tzv. „jednostavnih“ indikatora, kao što su npr. podaci o broju sudaca i odvjetnika, njihovo definiranje, prikupljanje i usporedba neće biti jednostavni.²³ Dopunske poteškoće očekivale su se i zbog činjenice da se pravosudni sustavi dinamički razvijaju, tako da podaci za 2002. za neke države više neće biti reprezentativni kad izvještaj bude objavljen.

I onda kada je neke podatke moguće pribaviti te kada su oni aktualni, usporedba može biti otežana uslijed više čimbenika. Neki čimbenici su opće naravi, kao što su razlike u veličini, konfiguraciji i ekonomskoj snazi pojedine zemlje. Na primjer, indikatori reprezentativni za velike zemlje, npr. mogu biti posve pogrešni ako se primijene na veoma male zemlje. Drugi razlozi su institucionalne naravi, te se sastoje u razlici u obuhvatu poslova i socijalnih funkcija koje sudovi i suci obavljaju. Na primjer, svi sudovi bavit će se suđenjem kao svojom glavnom aktivnošću. No, ako u jednoj zemlji sudovi i suci uz to obavljaju i niz drugih zadaća, npr. vode niz registara, osiguravaju zakonito provođenje izbora na državnoj i lokalnoj razini ili provode ovrhu svojih odluka, logično je očekivati da će i broj sudova ili sudaca biti veći, pa se stoga neki kriteriji neće moći jednako primjenjivati na te zemlje.

Naposljetku, problem pri usporedbi može postojati i na najtemeljnijoj razini: ako se obavlja usporedba europskih pravosudnih sustava, u nekim se zemljama može s pravom postaviti pitanje što se podrazumijeva pod pojmom „pravosudnog sustava“. Ovo pitanje postavlja se kod složenih država kod kojih su pravosudni sustavi toliko različiti da ih se teško može promatrati kao dio jedne cjeline. Na ovu se poteškoću nailazi npr. kod Velike Britanije, kod koje su pravosudni sustavi Engleske i Walesa, Škotske i Sjeverne Irske u visokoj mjeri separirani; sličan problem postoji i kod Srbije i Crne Gore, a u određenoj mjeri pojavljuje se i kao pitanje relevantno za neke federalne države kod kojih postoje velike razlike u podacima za pojedine federalne jedinice, npr. kod Ruske Federacije.

Uviđajući već u stadiju sastavljanja evaluacijskog upitnika sve ove potencijalne probleme, CEPEJ je ipak s umjerenim optimizmom krenuo s istraživanjem. U ovoj prvoj, pilotskoj fazi, većina pitanja rješavala se na pragmatičan način, od slučaja do slučaja. Problemi koji su se

²³ Albers, P., *Evaluating judicial systems: 'A balance between variety and generalisation'*, CEPEJ(2003)12, str. 2.

naknadno pojavljivali rješavali su se u hodu, u kontaktima s nacionalnim korespondentima, na sastancima radnih skupina, pa i na plenarnim sjednicama Komisije. Hipoteza je, naime, od početka bila da će se tek u povratnoj sprezi, kada rezultati istraživanja budu objavljeni i raspravljani, moći pristupiti reviziji upitnika te u narednoj rundi dopuniti, usavršiti i ispraviti shemu evaluacije.

Druga važna metodološka pretpostavka koja iz ovoga proizlazi bila je da se istraživanje nije temeljilo ni na kakvoj unaprijed zadanoj analitičkoj mreži za evaluaciju. Kako se u Uvodu navodi, istraživanje nije bilo *value-free* (slobodno od vrijednosti, vrijednosno neutralno) jer se temelji na zajedničkim vrijednostima koje prihvaća Vijeće Europe, izraženima u prihvaćenim rezolucijama i preporukama te organizacije u polju efikasnosti i ispravnog funkcioniranja pravosuđa.²⁴ Ono je, međutim, provedeno kao istraživanje koje je *theory-free*, dakle kao istraživanje koje prikuplja podatke u više područja, no ne počiva na unaprijed zadanim kriterijima za analizu i evaluaciju.²⁵

Upravo zato, rezultati istraživanja su i namijenjeni daljnjoj obradi i analizi, kako u državnim institucijama (sudovima, ministarstvima pravosuđa i sl.), tako i u istraživačkim centrima, na sveučilištima ili u nevladinim organizacijama. Kako bi za daljnju obradu bilo raspoloživo čim više, i čim izvornijih podataka, na Internet stranicama CEPEJ-a objavljeni su svi odgovori koje su na postavljena pitanja pribavili nacionalni korespondenti. Među njima se nalazi i velik broj deskriptivnih odgovora i komentara, koji se u objavljenom izvještaju uglavnom nisu mogli obraditi, no koji su veoma korisni za razumijevanje pojedinih kvantitativnih podataka.

d.) Neki rezultati istraživanja

Uz sve prethodne ograde i ograničenja, objavljeni izvještaj o stanju europskih pravosudnih sustava već i u ovom obliku pruža zanimljivu sliku. Kako je već rečeno, metodološke pretpostavke istraživanja nisu predviđale mjerenje efikasnosti niti rangiranje pravosudnih sustava prema stupnju njihove djelotvornosti i kvaliteti rezultata. Zato se, u smislu naslova ovoga teksta, u strogom smislu ne može tvrditi da je ovo komparativno istraživanje „mjerenje efikasnosti“. Ipak, ono što ovo istraživanje u svakom slučaju pruža, jest mogućnost usporedbe temeljnih indikatora koji bi se, prema većini analitičkih mreža, moglo uključiti u okolnosti relevantne za ocjenu djelotvornosti funkcioniranja sustava.

Kao i svaki društveni podsustav, tako se i pravosuđe može analizirati prema jednostavnoj *input-output* analizi. Na vrlo temeljnoj razini, efikasnost pravosuđa mogla bi se definirati kao odnos između onoga što se u pravosuđe ulaže i rezultata koje pravosudni sustav postiže.²⁶ Zato su i u ovom istraživanju između ostaloga pribavljeni podaci o ulaganjima u pravosudni sustav, podaci o ljudskim resursima kao i podaci o rezultatima rada, određenima kroz predmete koje pravosuđe procesira i parametrima (trajanje, uspjeh) tih postupaka. Najprije bismo prezentirali neke rezultate upravo u ta tri područja: ulaganje u pravosuđe; kadrovi u pravosuđu; rezultat rada i na temelju tih rezultata postavili nekoliko hipoteza koje se odnose na temeljno pitanje ovoga rada, tj. pitanje mjerljivosti efikasnosti rada pravosuđa.

²⁴ Lista relevantnih akata Vijeća Europe trenutno obuhvaća 23 rezolucije i preporuke, a može se pronaći na <http://www.coe.int/cepej> (Dokumenti).

²⁵ EJS 2002, str. 8.

²⁶ Cf. sličnu definiciju kod Haas, Die Stellung des Richters – aktuelle Entwicklungen, Gilles (Hrsg.), Prozeßrecht an der Jahrtausendwende, Baden-Baden, 1999, str. 57 (razumijevanje efikasnosti kao rezultata vrijednosnog suda o odnosu sredstava i cilja – „*Ergebnis eines Werturteils über das Verhältnis von Mittel und Zweck*“).

i. Ulaganje u pravosuđe – budžet europskih pravosuđa

Predstavljanje podataka u izvještaju započinje prikazom koji se odnosi na financiranje pravosuđa. U upitniku se od država tražilo da iskažu proračun ministarstava pravosuđa i sudova i odrede tko je nadležan za njegovo sastavljanje. Na strani izdataka, trebalo se iskazati i proračun za besplatnu pravnu pomoć (*legal aid, Rechtshilfe*). Budžetska sredstva za sudove i pravnu pomoć u izvještaju su stavljena u odnos sa stanovništvom države, kako bi se proporcionalno iskazala ulaganja u nacionalna pravosuđa.

Rezultati, kao što je bilo očekivano, pokazuju da se intenzitet ulaganja u pravosuđe razlikuje od zemlje do zemlje. Iskazane razlike za sudski proračun su bile i veće no što je to bilo očekivano: od 103 € po glavi stanovnika u Švicarskoj²⁷ do 0,6 € (60 centa) po glavi stanovnika u Azerbejdžanu. I osim ovih krajnosti, spektar je iznimno širok i dosta ravnomjerno raspoređen po pojedinim vrijednosnim kategorijama. Naredna tablica prikazuje malo drugačije raspoređene podatke, grupirajući države prema iskazanim podacima za ukupni proračun svih sudova.

Proračun sudova (€ po stanovniku):

do 1	1 do 10	10 do 20	20 do 30	30 do 40	40 do 50	50 do 60	60 do 70	> 70
Azerbejdžan Moldova Gruzija Armenija	Ukrajina Bugarska Turska Rusija Rumunjska Latvija Makedonija Litva	Slovačka Sjeverna Irska (UK) Estonija Engleska i Wales (UK) Poljska	Srbija (SCG) Češka Irska Španjolska Malta Mađarska Francuska Danska	Hrvatska Island Norveška	Nizozemska Finska Švedska Italija Portugal Andora	Slovenija Njemačka	Belgija Austrija	Švicarska Lihtenštajn

Što se tiče izdataka za pravnu pomoć, pokazalo se da velik broj država ima poteškoća pri njegovom određivanju, najvjerojatnije zbog različitosti izvora za tu namjenu i činjenice da se ta sredstva posebno ne odvajaju od sudskog proračuna. Iznimke su Velika Britanija, kod koje je proračun za pravnu pomoć bio trostruko veći negoli proračun sudova.²⁸ Značajnije izdatke za pravnu pomoć (preko 20% u odnosu na proračun svih sudova) ima sedam zemalja, uglavnom iz Skandinavije²⁹, a od 10 do 20% izdvajaju Njemačka, Francuska i Island. Ukupna izdvajanja za pravosuđe (sudove i pravnu pomoć) zato, uz neke iznimke, ne iskazuju bitno različitu sliku od one predstavljene u gornjoj tablici.

Drastične razlike u proračunu sudova velikim su dijelom objašnjive različitim ekonomskom snagom pojedinih zemalja. Kada se javni izdaci za sudstvo usporede s nacionalnim proračunima i prihodima stanovništva, dobiva se nešto ravnomjernija slika – najveći broj zemalja za svoj sudski sustav daju između 0,5 % i 1,5 % ukupnog nacionalnog proračuna³⁰, odnosno između 0,1% i 0,3% prosječne bruto plaće u određenoj zemlji.³¹

²⁷ Podatak od 224 € za Liechtenstein zbog dimenzije države nije reprezentativan.

²⁸ Prema izvještaju Engleske i Walesa, u 2002/2003 godini godišnji je proračun za pravnu pomoć bio 2.8 milijardi eura, dok je proračun za sudove iznosio 879 milijuna eura. Vidi Izvještaj Engleska/Wales, pitanja 4 i 28. I u Sjevernoj Irskoj proračun za pravnu pomoć veći je od proračuna svih sudova.

²⁹ Lihtenštajn, Finska, Danska, Švedska, Nizozemska, Norveška i Irska.

³⁰ V. CEPEJ Report, str. 16.

³¹ *ibid.*, str. 17. Najveći izdaci (preko 0,3%) su u Austriji, Hrvatskoj, Češkoj, Liechtensteinu, Sloveniji, Mađarskoj, Portugalu i Srbiji.

U pilotskom upitniku sam pojam sudskog proračuna nije bio strogo definiran, pa su moguće razlike i po toj osnovi.³² Nesporno je, međutim, da najveći dio toga proračuna otpada na troškove za plaće zaposlenika (sudaca i drugih sudskih službenika), a tek nešto manji dio na održavanje sudskih zgrada i druge troškove rada sudova. Stoga se ulaganje u pravosuđe može izravno povezati s ulaganjem u osobe koje rade u njemu.

ii. Podaci o zaposlenima u sudovima: sucima i sudskom osoblju

Istraživanje europskih pravosudnih sustava nastojalo je utvrditi i temeljne podatke o kadrovskom stanju u nacionalnim pravosudnim sustavima. Između ostaloga, prikupljali su se podaci o broju sudaca i sudskog osoblja, o njihovom regrutiranju, treningu i plaćama.

Podaci o brojčanom stanju kadrova u sudovima pokazuju da se broj sudaca na 100.000 stanovnika kreće između 3 (Irska) i 41 (Hrvatska). Prema broju sudaca, države bi se moglo približno grupirati u četiri kategorije:

Broj sudaca na 100.000 stanovnika (zaokruženo)

< 10	10 do 20	20 do 30	> 30
Irska (3)	Španjolska (10)	Poljska (20,5)	Makedonija (32)
Velika Britanija (4)	Francuska (10)	Austrija (21,5)	Grčka (33,5)
Azerbejdžan (4)	Nizozemska (11)	Slovačka (23)	Srbija (33,5)
Armenija (5)	Italija (12)	Njemačka (25,5)	Slovenija (39,5)
Danska (7)	Ruska Federacija (12)	Češka (26,5)	Hrvatska (41)
Gruzija (7)	Moldova (13)	Mađarska (27)	
Turska (7,5)	Švicarska (13)		
Malta (9)	Norveška (14,5)		
	Portugal (15)		
	Island (16)		
	Finska (17)		
	Rumunjska (17)		
	Latvija (17)		
	Estonija (17,5)		
	Švedska (19)		
	Litva (19,5)		
	Bugarska (19,5)		

Kako proizlazi iz gornje tablice, razlike u broju sudaca dijelom se mogu povezati sa zemljopisnim regijama. Na primjer, najmanji broj sudaca *per capita* je na Britanskom Otočju (Velika Britanija, Irska), ali i u nekim državama bivšeg Sovjetskog Saveza (Azerbejdžan, Armenija, Gruzija), kao i u Turskoj. Razmjerno malen broj sudaca susreće se u zemljama romanske pravne tradicije (Španjolska, Francuska, Italija, Portugal), u Skandinaviji (Danska, Norveška, Švedska i Finska te Island), zemljama Baltika (Latvija, Estonija, Litva) i nekim istočnoeuropskim državama (Ruska Federacija, Rumunjska, Bugarska, Moldova). Razmjerno velik broj sudaca susreće se u zemljama germanskog pravnog kruga (Njemačkoj, Austriji) te u zemljama srednje Europe (Poljska, Slovačka, Češka, Mađarska). Najveći broj sudaca bilježi se u zemljama bivše Jugoslavije (Makedonija, Srbija, Slovenija, Hrvatska) te u Grčkoj.³³

³² *ibid.*, str. 14.

³³ Podaci iz gornje tablice temelje se na podacima prikupljenima u CEPEJ-ovom istraživanju i CEPEJ Reportu. Iz tablice su ispuštene veoma male države (Andora, Liechtenstein) kod kojih zbog veličine primjerena usporedba nije moguća.

Podaci o broju sudskog osoblja (*administrative staff*) nisu radikalno različiti od podataka o broju sudaca. I ovdje po broju zaposlenih u sudovima prednjače države bivše Jugoslavije koje jedine imaju preko 100 zaposlenika na 100.000 stanovnika. Veći broj kadrova u sudovima (cca 50 do 80 na 100.000 stanovnika) imaju srednjoeuropske zemlje i zemlje germanskog pravnog kruga (Njemačka, Austrija, Češka, Mađarska, Slovačka i Poljska). Značajnija razlika u broju sudaca i sudskih službenika pojavljuje se kod nekih zemalja romanskog pravnog kruga (Portugala i Španjolske), kod kojih se, za razliku od malenog broja sudaca, pojavljuje veći broj sudskih službenika – čak oko 90 na 100.000 stanovnika.³⁴ Kod ostalih zemalja, broj sudskih službenika uglavnom je proporcionalan broju sudaca.

Od podataka relevantnih za ocjenu ukupnog investiranja u nacionalno pravosuđe, relevantni su i podaci o plaćama sudaca. U istraživanju su posebno iskazane plaće za suce na početku karijere, te suce na najvišem rangu. Iskazani podaci za najnižu sudačku plaću odnose se na bruto godišnju plaću prvostupanjskog suca koji radi puno radno vrijeme na početku svoje sudačke karijere. Uspoređujući plaće sudaca po tome kriteriju, razlike u odnosima su još veće: raspon sudačke plaće u Europi je 1 prema 140 – toliko je naime puta veća godišnja plaća suca u Škotskoj (cca 220.000 €) u odnosu na suca u Moldovi (cca 1500 €). Unutar ovoga raspona, zemlje bi se mogle grupirati u šest skupina:

Sudačka godišnja bruto plaća – minimum: u 1.000 €

< 5.000 €	5.000 – 10.000 €	10.000 – 20.000 €	20.000 – 50.000 €	50.000 – 100.000 €	> 100.000 €
Moldova (1,5) Ukrajina (2) Gruzija (2,7) Bugarska (3,2) Azerbejdžan (4) Armenija (4,1)	Latvija (6,3) Rumunjska (8,4) Srbija (9,1)	Slovačka (10,3) Poljska (12,5) Litva (12,7) Češka (15,1) Mađarska (17,2) Estonija (18,7)	Hrvatska (21) Slovenija (22) Francuska (23,7) Austrija (28,1) Malta (31,6) Portugal (32,2) Italija (33,3) Njemačka (35,5) Španjolska (42,8)	Finska (48+) ³⁵ Švedska (53,2) Andora (61,19) Nizozemska (61,2) Island (76) Danska (77,2) Norveška (81)	Švicarska (100) Irska (108) Liechtenstein (111) Engleska (167,6) Škotska (218,6)

Sudačka godišnja bruto plaća – maksimum: u 1.000 €

< 10.000 €	10.000 – 20.000 €	20.000 – 50.000 €	50.000 – 100.000 €	100.000-200.000 €	> 200.000 €
Moldova (2,6) Gruzija (3,4) Armenija (4,8) Azerbejdžan (5,1) Bugarska (7,2) Latvija (9,4)	Ukrajina (11,2) Srbija (12,4) Rumunjska (13) Slovačka (15,2)	Poljska (22,1) Estonija (25,7) Litva (32,3) Mađarska (33,7) Slovenija (44,1) Češka (47,1)	Hrvatska (55,5) Francuska (65,4) Portugal (77,6) Njemačka (82,8) Island (86,4) Švedska (88,8)	Finska (99+) Italija (108,9) Nizozemska (108,9) Austrija (110,7) Španjolska (111,8) Danska (114,2) Norveška (114,7) Irska (188,4)	Švicarska (200) Škotska (247,2) Engleska (266)

Omjer plaća sudaca na početku karijere i sudaca najviših sudova također se razlikuje od zemlje do zemlje – u nekim je državama sudac najvišeg suda plaćen tek oko 15% više od svoga kolega na početku karijere. U drugima, suci viših sudova plaćeni su i tri ili četiri puta više od svojih kolega iz nižih sudova. Naredna tablica dijeli zemlje u četiri kategorije s obzirom na odnos minimalne i maksimalne sudačke plaće:

³⁴ Ovaj trend, međutim, ne vrijedi za Francusku, koja ima samo 26 sudskih službenika na 100.000 stanovnika.

³⁵ Podatak za Finsku u upitniku ne obuhvaća naknade za godišnje odmone, pa je zato ubrojen u višu kategoriju. V. CEPEJ Report, str. 31, tablica 17.

Odnos minimalne i maksimalne sudačke plaće (razlika u %)

< 50 %	50 - 100 %	100 – 200 %	> 200 %
Škotska (13%) Island (13%) Malta (15%) Armenija (16%) Gruzija (26%) Azerbejdžan (29%) Srbija (36%) Estonija (37%) Norveška (41%) Latvija (47%) Slovačka (48%) Danska (48%)	Rumunjska (55%) Engleska i Wales (59%) Švedska (67%) Moldova (69%) Irska (74%) Poljska (75%) Nizozemska (78%) Mađarska (95%)	Slovenija (100%) Švicarska (100%) Finska (106%) Bugarska (124%) Njemačka (132%) Portugal (140%) Litva (154%) Španjolska (161%) Hrvatska (163%) Francuska (175%)	Češka (210%) Italija (226%) Austrija (293%) Ukrajina (479%)

Za ocjenu položaja i javne percepcije sudaca relevantan može biti i odnos između sudačke plaće i prosječnih primanja u određenoj zemlji. U CEPEJ-ovom izvještaju iskazan je i taj podatak. Razlike između minimalne sudačke plaće i prosječne plaće u određenoj zemlji bitno se razlikuju od zemlje do zemlje. U svim je državama, doduše, minimalna sudačka plaća veća od prosječne nacionalne. No, u nekim državama ona je tek nešto iznad prosjeka – npr. u Francuskoj (13%), Austriji (31%) ili Njemačkoj (40%). U drugim državama, i minimalna je sudačka plaća višestruko veća od prosječne: npr. u Rumunjskoj (260%), Portugalu (300%), te u Irskoj i Velikoj Britaniji (i do 500%). Najviša sudačka plaća može biti i do 900% veća od prosječne nacionalne plaće – npr. u Portugalu (870%), Ukrajini (820%) ili u Češkoj (690%). Najmanje razlike između najviše sudačke plaće i prosječne plaće u zemlji su u Latviji (87%), Norveškoj (172%), Nizozemskoj (191%), Islandu (192%), Francuskoj (211%), Njemačkoj (224%) i u Poljskoj (233%).

iii. Podaci o sudovima

Iz perspektive efikasnosti, upravljivosti, jedinstvenosti sudske prakse, ali i pristupačnosti pravosuđa, važan može biti i broj i veličina sudova. U CEPEJ-ovom istraživanju trebalo je iskazati broj sudova opće nadležnosti i broj specijaliziranih sudova. Prilikom prikupljanja podataka tražilo se da se iskaže samo broj „glavnih sjedišta“ sudova. I u pogledu definicije toga što se ima smatrati sudom pojavile su se nejasnoće.³⁶ Ipak, prikupljen je velik broj podataka, jer su ove podatke iskazale sve anketirane zemlje. Kako navodi izvještaj, „u većini država, broj prvostupanjskih sudova na 1.000.000 stanovnika nalazi se između 10 i 25. Slovenija, Malta, Portugal i Island imaju oko 30 sudova na 100.000 stanovnika, a Švicarska, Hrvatska i Turska preko 50. Prosječni broj stanovnika na jedan prvostupanjski sud opće nadležnosti kreće se od 18.600 (Španjolska) do 842.000 (Nizozemska).“³⁷

iv. Podaci o opterećenju sudova i broju postupaka

Premda se kod podataka o broju sudova, sudaca i drugih zaposlenika u sudovima te proračunskim sredstvima namijenjenih pravosuđu pojavljuju pojedine poteškoće, može se smatrati da je u istraživanju CEPEJ-a dio koji pokriva ulaganje u pravosuđe i kadrovske i institucionalne kapacitete nacionalnih pravosuđa najpotpunije pokriven i obrađen. Situacija je drugačija kada se pogleda one podatke koji bi trebali biti naličje podataka o ulaganju – podatke o rezultatima rada pravosuđa. Od početka, već pri sastavljanju pilotske sheme evaluacije, znalo se da je rezultate rada sudova i sudaca veoma teško usporediti i

³⁶ Npr. problem vezan uz to ulaze li najmanji sudovi, često samo s jednim sucem, u definiciju „glavnih sjedišta“ ili ne.

³⁷ CEPEJ Report, str. 26. Usp. i tablice 10 i 11 na str. 25.

kvantificirati. Stoga se izdvojilo nekoliko tipičnih kategorija koje su se, prema hipotezama istraživanja, trebale na isti ili sličan način pojavljivati i pratiti u svim pravosudnim sustavima. Pokazalo se, međutim, da je sposobnost država da i za takva, ograničena područja iskažu valjane podatke prilično ograničena. Podaci koji su se tražili u upitniku odnosili su se na ukupan broj pokrenutih kaznenih postupaka i građanskih parnica te na ukupan broj odluka u njima. Od pojedinih vrsta postupaka, unutar kaznenih postupaka pitanja su se postavljala o kaznenim djelima pljačke i ubojstva, a od građanskih postupaka o predmetima razvoda braka i postupaka zbog otkaza ugovora o radu. Potpuno odgovoriti na ova pitanja mogle su samo razmjerno malobrojne zemlje. Uglavnom potpuni podaci pribavljeni su tek za ukupni volumen pokrenutih građanskih i kaznenih postupaka.

Analiza pokazuje da podatke nije jednostavno uspoređivati. Premda se željelo uspoređivati samo ozbiljnije slučajeve koji dolaze pred sud, čini se da kriteriji nisu bili dosta jasni ih se u različitim državama različito razumijevalo.³⁸ Prema iskazanim podacima, najveći ukupni broj pokrenutih postupaka (i građanskih i kaznenih) na 100.000 stanovnika imale su redom Slovačka (18.000), Island (11.000), Ukrajina (10.000), Poljska (8.000), Italija (7500), Irska (6.700), Portugal (6.500), Mađarska (6.300), Engleska i Wales (6.200). Najmanji broj postupaka imali su Azerbejdžan (880), Gruzija (1.000), Armenija (1.600), Malta (1.800), Norveška (2.200), Bugarska (2.500) i Srbija (2.500).³⁹

Podaci o broju donesenih odluka također su različiti, a prilikom njihovog prikupljanja pokazale su se i slične poteškoće. Najviše je podataka o broju odluka u građanskim stvarima. Zanimljivo je da se u 10 slučajeva iskazalo broj odluka viši ili jednak broju pokrenutih predmeta⁴⁰. U narednih deset država broj donesenih odluka je između 90 i 100 posto od broja pokrenutih postupaka.⁴¹ Sljedećih dvanaest država ima između 70 i 90 posto.⁴² Manje od 50% odluka u odnosu na pokrenute predmete imaju Makedonija (50%), Norveška (47%), Austrija (42%), Španjolska (41%), Italija (32%) i Engleska i Wales (6%).

v. Podaci o trajanju postupaka

Značajan dio pitanja u upitniku bio je posvećen trajanju postupaka. I ovdje se nastojalo prikupiti samo opće podatke, kao i podatke koji se odnose na trajanje izabrane četiri vrste kaznenih i građanskih postupaka. Kao indikator, trajanje postupaka može se dovesti u najužu vezu s ostvarenjem zajedničkih standarda pravne zaštite u području pravosuđa. Kroz praksu Europskog suda za ljudska prava, premda ograničenu na konkretne slučajeve, mogu se naslutiti minimalni kriteriji za trajanje sudskih postupaka (tzv. *court delays*). Zato se moglo očekivati da će podaci o trajanju postupaka pružiti osobito plodno tlo za usporedbu europskih pravosudnih sustava.

Ova očekivanja nisu se ostvarila, u prvom redu zbog nemogućnosti da se pribave potpuni i pouzdani podaci za većinu država obuhvaćenih u istraživanju. Tek je oko polovice zemalja moglo dati podatke o trajanju bračnih ili radnih sporova, odnosno kaznenih postupaka zbog ubojstva ili pljačke. Jedan dio odgovora morao je biti odbačen zbog očiglednih pogrešaka.

³⁸ CEPEJ Report, str. 37.

³⁹ Vidi podatke iz Tablice 23, CEPEJ Report, str. 38. Redoslijed nije bitno različit kada se promatraju samo postupci ne-kaznenog tipa (građanski i upravni), dok se kod kaznenih pojavljuju odstupanja – najveći se broj pokrenutih kaznenih postupaka bilježi u Engleskoj i Walesu, zemljama Skandinavije, Njemačkoj i Nizozemskoj.

⁴⁰ Slovenija, Malta, Bugarska, Hrvatska, Švicarska, Irska, Danska, Island, Sjeverna Irska.

⁴¹ Andora, Švedska, Litva, Mađarska, Ukrajina, Francuska, Turska, Belgija, Moldova i Finska.

⁴² Portugal, Estonija, Armenija, Gruzija, Ruska Federacija, Rumunjska, Azerbejdžan, Škotska, Nizozemska, Poljska, Slovačka, Latvija.

Čak i odgovori koji su prikupljeni morali bi se podvrgnuti dodatnom preispitivanju, u prvom redu zbog inherentnih poteškoća u postavljenom pitanju u odnosu na način vođenja sudskih statistika. Problem koji se pojavio kod određenog broja zemalja sastojao se osobito u tome da se statistički podaci vode prema sudovima, a ne prema postupcima. Tako se, npr. moglo pribaviti podatke o prosječnom trajanju postupaka kod pojedinih vrsta sudova (npr. prvostupanjskih ili žalbenih), no ne i podaci o ukupnom trajanju postupka, od njegovog pokretanja do pravomoćne odluke. Zbroj prvostupanjskog i drugostupanjskog postupka, međutim, ne odgovara uvijek prosječnom trajanju postupaka, posebno kod država u kojima rezultat žalbenog postupka može biti (a često i jest) ukidanje donesene odluke i vraćanje predmeta na novo prvostupanjsko suđenje.⁴³

Rezultati istraživanja u ovom pogledu zato su bili daleko od zadovoljavajućih. Izvještaj je mogao prikazati tek nekoliko dosta nepotpunih tablica i dati opće ocjene koje se nekada graniče s očiglednim, npr. da postupci zbog otkaza radnog odnosa traju duže od brakorazvodnih parnica (i kaznenih postupaka)⁴⁴. Neki prikupljeni podaci mogu, međutim, biti korisni barem radi poticanja rasprave.

Tako prema primljenim odgovorima prvostupanjski postupak u parnici radi razvoda braka traje u prosjeku od oko tri mjeseca (u Rumunjskoj ili Nizozemskoj) do nešto manje od jedne godine (u Njemačkoj, Francuskoj ili Portugalu).⁴⁵ Trajanje prvostupanjskog postupka u parnicama zbog otkaza radnog odnosa ima još širi spektar – od manje od tri mjeseca (Nizozemska, Španjolska) do 440 dana (u Sloveniji) ili 695 dana (u Italiji). Što se tiče prosječnog trajanja žalbenog postupka u istoj vrsti predmeta, i ovdje se vrijednosti značajno razlikuju. Za brakorazvodne parnice one se kreću od razdoblja manjeg od 100 dana (Rumunjska, Turska, Francuska, Danska), do preko 400 dana (u Italiji ili Njemačkoj). U predmetima otkaza radnog odnosa raspon je od 140 dana (Srbija) do oko 600 dana (Italija).

U cijelosti, ipak, dio ispitivanja koji se odnosio na trajanje postupaka je među onima u kojima su rezultati najmanje opravdali očekivanja, posebno uzimajući u obzir da je problem dugotrajnog trajanja sudskih postupaka bio među glavnim razlozima za rad i osnivanje CEPEJ-a. Zato je i donesen zaključak da će u nastavku rada, u 2005. i 2006. godini, posebna radna skupina CEPEJ-a raditi na pitanjima trajanja postupaka, a surađivat će i s radnom grupom koja se bavi revizijom evaluacijskog upitnika za sljedeću rundu evaluacije europskih pravosudnih sustava.

III. Evaluacija evaluacije: o mogućnostima komparativnog istraživanja efikasnosti pravosuđa i njihovoj budućnosti

a.) Dostignuća prve runde evaluacije europskih pravosudnih sustava

Već je rečeno da projekt evaluacije europskih pravosudnih sustava u okviru Europske komisije za efikasnost pravosuđa Vijeća Europe nije imao namjeru „izmjeriti“ efikasnost pravosuđa, već tek ponuditi podatke o europskim pravosuđima koji mogu biti relevantni za obuhvatnu ocjenu rada nacionalnih pravosudnih sustava u Europi. Iako je ispitivanje provedeno temeljem upitnika koji se nazivao „pilotskom shemom evaluacije“, konačni je rezultat predstavljen tako da su prikupljeni podaci samo sistematizirani i prezentirani, no ne i

⁴³ CEPEJ Report, str. 41-44.

⁴⁴ *ibid.*, str. 43.

⁴⁵ Konkretni podaci za navedene zemlje jesu: 82 dana (Rumunjska); 104 dana (Nizozemska); 10,2 mjeseca (Njemačka), 348 dana (Francuska) i 359 dana (Portugal).

vrednovani. Izvještaj *European Judicial Systems 2002* zato sam nema značenje evaluacije europskih pravosuđa, pa se stoga na to niti ne poziva u svome naslovu: on samo predstavlja „činjenice i podatke“ – *facts and figures*. Sama evaluacija prepuštena je drugima: npr. državama, znanstvenim institucijama i sl. Zbog toga nije jednostavno ocijeniti niti uspjeh i dostignuća ovoga obuhvatnog poduhvata. Predstaviti ćemo ipak neke opservacije o vrijednosti i korisnosti ovog istraživanja, kao i zaključcima koje bi se iz njega moglo izvesti.

Usprkos svim poteškoćama i metodološkim problemima, rad CEPEJ-a na evaluaciji europskih pravosudnih sustava pokazao je da sama evaluacija, premda teška, nije nemoguća. Sve europske države danas imaju suce, temelje svoju političku ideologiju na manje-više uniformno shvaćenoj ideji o podjeli vlasti te povjeravaju sudovima rješavanje definiranog kruga socijalnih problema. Države koje djeluju u okvirima Vijeća Europe su još k tome po svome samorazumijevanju dio kulturno-civilizacijskog kruga koji dijeli iste vrijednosti u području pravosuđa – vrijednosti pravne države (*Rechtsstaat*), vladavine prava (*rule of law*), nezavisnosti pravosuđa i potrebe za pružanjem djelotvorne i pravične zaštite svima onima koji se nalaze pod pravosudnom jurisdikcijom. Zbog toga, usporedbe država Vijeća Europe u pogledu pružanja pravne zaštite moraju biti moguće, ili štoviše nužne. Ideja područja koje dijeli iste pravne vrijednosti možda i ne podrazumijeva nužnost da standardi pružanja pravne zaštite budu isti, no pretpostavlja da su oni barem sumjerljivi, tj. da nisu inkompatibilni. Da bi zajednički ideali u području pravosuđa bili ostvareni, potrebno je barem ispunjavati minimalne standarde. Njih je potrebno odrediti po mogućnosti ne samo onda kada se oni krše u individualnim slučajevima, jer je onda već kasno. Kako pokazuje praksa Europskog suda u Strasbourgu, nepridržavanja minimalnih standarda u području djelotvornosti pravne zaštite mogu dovesti do zagušenja samih ustanova koje bi te standarde trebale štiti⁴⁶, ili postati sistemski problem⁴⁷ koji više nije moguće rješavati na individualnim slučajevima. Zato je evaluacija pravosudnih sustava u Europi nužan zadatak, koji treba povezati s adekvatnim reformskim mjerama.

Podaci prikupljeni u izvještaju *European Judicial Systems 2002*, kao i podaci iz nacionalnih izvještaja koji su poslužili za opći izvještaj, mogu barem u određenoj mjeri poslužiti u planiranju budućih reformskih poteza nacionalnih pravosuđa. Gotovo da i nema nacionalnog pravosudnog sustava koji ne planira ili ne provodi neki oblik reforme. U raspravama se često poziva na iskustva drugih zemalja, premda iza takvih argumenata ponekad stoji nedovoljno ili selektivno poznavanje tuđe prakse ili sistema. Komparativna istraživanja ovoga tipa neće reformskim planovima u cijelosti oduzeti politički karakter, no ona omogućuju da se barem donekle smanji arbitrarnost u pristupu, i amortiziraju neki od pogrešnih argumenata predstavljenih pod plaštem „objektivnih“ analiza.⁴⁸

⁴⁶ Prema podacima iz Europskog suda za ljudska prava, broj predmeta uzrokovanih *inter alia* neefikasnošću sudskih postupaka koji su doveli do povrede prava na suđenje u razumnom roku doveo je do toga da je 1. rujna 2004. godine broj predmeta u kojima Europski sud ne može osigurati vlastite minimalne standarde djelotvornosti (po godinu dana za svaki procesni stadij) iznosio 21.000 predmeta, a po riječima predsjednika Suda očekuje se da će taj broj i dalje ubrzano rasti (*Luzius Wildhaber*, izlaganje na seminaru Reform of the European Human rights System, Oslo, 18. listopada 2004.). Ocjena je Suda da će broj zahtjeva podnesenih sudu od 39.000 godišnje u 2003. godini rasti na 45.000 u 2004., 52.000 u 2005. i 60.000 u 2006.

⁴⁷ O „sistemskim problemima u funkcioniranju nacionalne legislative i pravosuđa“ v. odluku ESLJP u slučaju *Broniowski v. Poland*, 31443/96 – odluka od 22. lipnja 2004.

⁴⁸ Kao primjer može poslužiti slučaj Hrvatske, gdje se u proteklom godinama često iz pravosudnih krugova neefikasnost objašnjavala nedostatnim brojem sudaca i sudskog osoblja. Usp. npr. izjave predsjednika Vrhovnog suda Ivice Crnića iz njegovog referata za 3. Stalnu konferenciju predsjednika vrhovnih sudova, Varšava, Poljska, 10. lipnja 2003. (www.vsrh.hr). CEPEJ- a pokazuje međutim da je Hrvatska bila i ostala u samom vrhu po broju sudaca i sudskih službenika.

Prilikom korištenja podataka iz komparativnih istraživanja u pravosudnim reformama treba, međutim, biti oprezan. Različitosti u podacima za pojedine države treba čitati u znaku različitosti u sustavu te ih valja preliminarno pažljivo vrednovati iz svih perspektiva. Brzi i jednostavni politički zahvati temeljeni na podacima izoliranima iz njihovog konteksta mogu biti jednako opasni kao i reformski voluntarizam – npr. korištenje podataka o proračunskim ulaganjima u pravosuđe ili plaćama sudaca kao ključne podloge za rezanje proračunskih troškova. Sustavnost i obuhvatnost podataka koji se o pravosuđu prezentiraju trebale bi potaknuti države da zahvate u pravosuđe temelje ne samo na približavanju sustava proizvoljno izabranim komparativnim primjerima drugih država, već na adekvatnim dubljim istraživanjima i empirijskim projekcijama rezultata planiranih zahvata u domaćem okruženju.

Ali, i kvantitativni pokazatelji iz izvještaja EJS 2002 mogu poslužiti stimuliranju nekih reformskih poteza. Samo po sebi na razmišljanje poziva činjenica da neke države u sustavu Vijeća Europe u svoje pravosuđe ulažu i po stotinu puta više nego li neke druge države. Iz ničega je teško ostvariti nešto, a za djelovanje pravosuđa potrebna su adekvatna sredstva. Usporedba ulaganja u nacionalne pravosudne sustave može omogućiti sagledavanje vlastitog položaja i političkih prioriteta koji se pridaje pravosuđu. Pri tome, osobito relevantni mogu biti podaci o udjelu pravosuđa u nacionalnim proračunima, kao i usporedbe tih ulaganja s ekonomskom moći i platežnom sposobnošću stanovništva. No, ako i odračunamo specifične lokalne razlike i različit ekonomski položaj zemlje, teško je očekivati da će stupanj djelotvornosti pravne zaštite u državi koja za pravosuđe izdvaja 1 euro po glavi stanovnika biti isti kao i u državi koja za pravosuđe osigurava 50 ili 100 puta više.

Još važniji zaključak od ovoga odnosio bi se na potrebu optimizacije raspoloživih resursa u pravosuđu. Statistički podaci iz EJS 2002. zorno pokazuju da se ne može očekivati da će efikasnost i djelotvornost pravne zaštite ovisiti isključivo o količini raspoloživih financijskih sredstava i broju kadrova kojima pojedino pravosuđe raspolaže. Podaci o financijskoj moći pravosuđa u Italiji nisu u proporciji s predodžbom o talijanskom pravosuđu kao sporom i neefikasnom. Proračunska sredstva talijanskog pravosuđa u odnosu na stanovništvo veća su od nizozemskog, švedskog ili finskog pravosudnog proračuna (čak bitno veća od sredstava namijenjenih pravosuđu u Francuskoj), a tek su neznatno manja u odnosu na Njemačku ili Austriju. Usprkos tome, i po veoma nepotpunim podacima o trajanju postupaka, trajanje talijanskog sudskog postupka znatno je veće nego li u drugim državama. Sličnu se konstataciju može dati i za Hrvatsku ili Sloveniju. Prema broju sudaca i sudskog osoblja po glavi stanovnika te se dvije zemlje svrstavaju u sam europski vrh; unatoč tome, njihova pravosuđa pate od kroničnih problema s osiguranjem djelotvorne pravne zaštite.⁴⁹ Zato se indikatori iz CEPEJ-ove sheme mogu iskoristiti kao sredstvo da se potaknu dublja ispitivanja uzroka sistemskih poteškoća i potencijalnih efikasnih metoda njihovog otklanjanja. Takva ispitivanja mogu, na primjer, pokazati da čisto kvantitativno povećanje resursa neće doprinijeti poboljšanjima, već da je za njih potrebna kombinacija niza dugoročnih mjera, koje mogu uključivati dalekosežnu reformu procesnog zakonodavstva, mjere za povećanje kvalitete, motivacije i odgovornosti sudskih kadrova, ili promjenu načina upravljanja sudovima i praćenja postupaka.

⁴⁹ O problemima efikasnosti hrvatskog pravosuđa usp. *Uzelac*, Kroatien (Nationalbericht), in: *CLC*, Beschleunigung des zivilgerichtlichen Verfahrens in Mittel- und Osteuropa, Wien/Graz, 2004, str. 67-122; *Uzelac*, Accelerating Civil Proceedings in Croatia – A History of Attempts to Improve the Efficiency of Civil Litigation, in: *van Rhee* (ur.), *The Law's Delay*, Antwerp/Oxford/New York, 2004, str. 283-314; *Uzelac*, *The Rule of Law and the Judicial System: Court delays as a barrier to accession*, u: *Ott, K.* (ur.) *Croatian Accession to the European Union*, Zagreb (IJF), 2004, str. 105-130.

Na kraju, najvažnije dostignuće iz ove runde evaluacije europskih pravosudnih sustava je negativno: primjena evaluacijske sheme CEPEJ-a pokazala je da većina europskih pravosudnih sustava ne prikuplja niti obrađuje one indikatore o svome djelovanju koji bi se, iz perspektive primjene standarda i pravnih instrumenata Vijeća Europe, trebali smatrati najvažnijima. Naime, ako smatramo da je ljudsko pravo na postupak u razumnom roku temeljno pravo, koje uključuje i pravo građanina na predvidljivost trajanja postupaka, i djelotvornost u priznavanju i provedbi rezultata sudskih postupaka, onda bi bilo za očekivati da nacionalna pravosuđa raspolažu iscrpnim podacima o trajanju takvih postupaka, barem u onim slučajevima koji su opći, tipični i tiču se svakodnevnog života i problema građana i drugih osoba pod pravosudnom nadležnošću. Nakon prve runde evaluacije prema shemi CEPEJ-a, pokazalo se da se u pogledu trajanja postupaka nacionalna pravosuđa u velikom stupnju ravnaju prema logici i potrebama sudova, sudaca i ministarstava pravosuđa ili drugih državnih tijela, a ne prema potrebama korisnika pravosudnog sustava – građana i pravnih osoba koje u postupku sudjeluju. Iz perspektive građana – perspektive ostvarenja prava na postupak u razumnom i predvidivom roku – nije važno koliko će u prosjeku trajati jedan stadij postupka (prvo-, drugo- ili trećestupanjskog), ako u niti jednom od tih stadija neće biti ostvareno pravo na pravnu zaštitu. Integralne i pouzdane podatke o prosječnom trajanju sudskih postupaka, od pokretanja postupka do pravomoćne meritorne odluke, čak i u veoma jednostavnim i tipičnim situacijama kod kojih je povod svakodnevna situacija - prestanak braka ili radnog odnosa - gotovo da nije moglo iskazati niti jedno nacionalno pravosuđe. Da je spoznaja o bitnoj nedostatnosti nacionalnih pravosudnih statistika bila jedina spoznaja evaluacije europskih pravosudnih sustava, ona bi sama po sebi bila veliko dostignuće – pod uvjetom da se poveže sa promjenom u filozofiji odnosa države prema sudskim postupcima, od birokratsko-etastičkog, zatvorenog cehovskog pogleda, prema stvarnom prihvaćanju ideje da je pravosuđe javna služba namijenjena svojim korisnicima.

b.) Metodološke pretpostavke uspjeha budućih evaluacijskih rundi

Ispitivanje europskih pravosudnih sustava provedeno prema pilotskom upitniku za evaluaciju tek je prva runda u poduhvatu koji namjerava postati redovita i stalna aktivnost CEPEJ-a. Ponavljanje ovoga ispitivanja u redovitim intervalima (najvjerojatnije u razmacima od svake dvije godine) može dodati još jednu dimenziju dobivenim rezultatima, jer može pokazati do koje se mjere i u kojem pravcu pravosudni sustavi mijenjaju. Ponavljanje evaluacije pruža, također, i priliku za dodatna poboljšanja u evaluacijskom upitniku. Potreba za takvim poboljšanjima dakako postoji, što se pokazalo već u ranim stadijima prikupljanja podataka. Uviđajući tu potrebu, CEPEJ je odredio da će na reviziji pilotske sheme raditi odgovarajuća radna skupina. Ne prejudicirajući rezultate njihovoga rada, uputili bismo na neka elemente koji će se pri reviziji morati uzeti u obzir.

Što se tiče pitanja koja se u evaluacijskome upitniku postavljaju, u narednoj će se rundi posebna pozornost trebati posvetiti preciziranju pojmova i načelnom rješavanju pitanja koja su se pojavila prilikom odgovaranja na postavljena pitanja. Čak i u odnosu na veoma temeljne pojmove, kao što su pojam „suca“ ili pojam „suda“, pokazalo se da postoje sive zone. Navodimo nekoliko primjera: treba li engleske *magistrates*, premda ne nose naziv sudaca, uključiti u statistike o broju sudaca, jer supstancijalno obavljaju iste zadaće i uživaju isti nezavisan položaj kao i suci; treba li mirovna vijeća u Norveškoj obuhvatiti u broj sudova, jer ta vijeća, osim mirenja, mogu donositi i obvezujuće odluke u sporovima koji se pred njih iznose; kako brojiti najmanje prvostupanjske sudove, ili sudove koji rade na povremenoj bazi. Još više će potreba za primjerenim definicijama i razgraničenjima biti na drugim mjestima, a posebno kod podataka o broju predmeta i trajanju postupaka. Na ponekim mjestima definicije

dane u aktima Vijeća Europe (ako i postoje) neće biti dostatne, već će biti potrebno angažirati pravnu znanost i konzultirati komparativna procesualistička i druga istraživanja.

Neke indikatore u shemi evaluacije trebat će bitnije dopuniti. Podaci o zaposlenima u sudovima trenutno ne omogućuju da se razlikuju nekvalificirani i pomoćni radnici od visokokvalificiranih sudskih pomoćnika koji postoje u mnogim sustavima i obavljaju važne zadaće (*Rechtspfleger, greffier, bailiffs, secretarios judiciales*). Radi potpunosti slike valjalo bi obuhvatiti i profesije koje nisu neposredno zaposlene u sudovima, ali kao slobodna zanimanja bitno pomažu radu sudova (npr. *huissiers de justice* ili javne bilježnike). Osim toga, kako pravosuđa u raznim zemljama osim funkcija koje su u njihovoj jezgri (suđenje u građanskim i kaznenim predmetima) obavljaju više ili manje drugih funkcija – vode registre za neke vrste pravnih osoba, drže zemljišne knjige, brinu se za zakonito održavanje izbora ili određuju i provode ovrhu svojih odluka. Obuhvaćajući indikatore koji bi mogli omogućiti usporedbe između različitih opsega djelatnosti sudova u različitim sustavima (i njihove uzajamne proporcije), moglo bi se barem djelomično objasniti neke razlike u sudskim proračunima i dimenzijama pravosudnih aparata (npr. u zemljama s većim brojem sudaca i sudskih službenika kao što su Hrvatska, Slovenija i druge post-jugoslavenske zemlje). Ujedno, to bi moglo poslužiti i kao poticaj za raspravu i, eventualno, reformu izmještavanjem (*outsourcing*) onih funkcija koje nisu središnje za djelovanje sudova radi osiguranja normalnog i kvalitetnog obavljanja temeljnih funkcija sudova.

I usporedba ulaganja u pravosudne sustave mogla bi se unaprijediti. Puka usporedba budžetskih sredstava koje pojedino pravosuđe prima ne pruža sasvim akuratnu sliku izdataka koje porezni obveznici imaju za tu namjenu. Naime, mnogi pravosudni sustavi ostvaruju značajne prihode, npr. od sudskih pristojbi ili naknada za izdavanje potvrda i drugih javnih isprava (npr. izvadaka iz zemljišnih knjiga ili sudskog registra). Takvi prihodi mogu znatno olakšati proračunski teret pravosuđa, pa čak stvarati u pojedinim područjima i prihode. Npr. u Austriji, koja prema slici iz izvještaja CEPEJ-a ima velike proračunske troškove za pravosuđe, prema podacima za 2004. godinu prihod pravosuđa pokrivao je čak 76% proračunskih rashoda.⁵⁰ Tek kada bi se obuhvatili i takovi podaci, moglo bi se iskoristiti i odgovori na drugo važno pitanje, tj. pitanje o tijelima nadležnima za upravljanje proračunom pravosuđa. To je pitanje bilo uključeno u pilotsku shemu⁵¹, ali nije omogućilo davanje dovoljno preciznih i informativnih odgovora da bi se uključilo u izvještaj, premda se iz nekih odgovora moglo zaključiti da mnoga pravosuđa nemaju apsolutno nikakav utjecaj na visinu vlastitoga proračuna, niti su na bilo koji način mogu iskoristiti svoje prihode ili uštede na troškovima. Kada bi pitanja o prihodima pravosudnih sustava bila obuhvaćena, mogao bi se dobiti podatak o stupnju budžetske autonomije pravosudnih sustava, te o centraliziranosti ili lokaliziranosti upravljanja pravosudnim proračunom. Usporedbom s drugim indikatorima (troškovima, uspjehom u radu) moglo bi se ocijeniti utjecaj koji način upravljanja ima na (ne)efikasnost rada pravosuđa u raznim pravosudnim sustavima.

Drugi metodološki problem kod praćenja troškova pravosudnog sustava sastoji se u usmjerenosti na tzv. javne izdatke za pravosuđe. Kao što je u samom izvještaju primijećeno⁵², činjenica da se iz državnog proračuna izdvaja razmjerno malena sredstva ne znači da će troškovi pravosuđa za građane koji se pravosuđu obraćaju biti malena. Naprotiv, troškovi pristupa pravosuđu mogu biti za građane i višestruko veći u zemljama koje na papiru imaju „jeftino“ pravosuđe. No, visoki troškovi pravosuđa za građane mogu se vratiti državi poput

⁵⁰ Podaci iz izlaganja Martina Schneidera na konferenciji *The ideal trial* u Bruxellesu, 18. do 20. studeni 2004.

⁵¹ Usp. pitanja 31 i 32 iz sheme evaluacije (tko formalno donosi proračun, tko upravlja proračunom sudova).

⁵² Usp. CEPEJ Report, str. 9.

bumeranga: čim su veći izdaci za građane, tim aktualnije postaje pitanje osiguranja besplatne pravne pomoći za one koji si ne mogu priuštiti pristup sudovima radi ostvarenja svojih prava. O tome govori, npr. kontrast između kontinentalnog pravosuđa, koje u pravilu dosta ulaže u svoje sudove, no zato razmjerno malo troši na pravnu pomoć, i troškova pravosuđa u Engleskoj i Walesu, gdje sudovi troše razmjerno malo sredstava iz javnog proračuna, no stoga su javni izdaci za *legal aid* višestruko veći od sudskog proračuna. U evaluacijskoj shemi o tome se donekle vodilo računa, jer su obuhvaćeni podaci o besplatnoj pravnoj pomoći. Ti troškovi, ipak, nisu jedini koji su reprezentativni za troškove pravosuđa za njegove korisnike: izostaju podaci o troškovima za one građane koji, doduše, nemaju pravo na pravnu pomoć, ali za koje trošak pružanja pravne zaštite ipak može biti znatan. Neki takvi podaci (npr. podaci o prosječnoj visini sudskih pristojbi i troškova pravnog zastupanja u izabranim vrstama predmeta) svakako bi bili korisni radi dopunjavanja slike o tome koliko nacionalno pravosuđe košta svoje građane.

I uz sva moguća poboljšanja u budućoj evaluacijskoj shemi, sigurno je da će u sadašnjoj situaciji biti mnogo država koje na pojedina pitanja neće moći odgovoriti, jer ne raspolažu adekvatnim podacima. Također će preostati i problem ažurnosti i kvalitete pribavljenih podataka te njihove usporedivosti. Ako se metodologija odgovaranja na pojedino pitanje razlikuje od zemlje do zemlje, ne samo što rezultati neće biti usporedivi, nego će pokušaj njihove usporedbe dovesti do pogrešnih rezultata. Za pouzdane usporedbe potrebna je zajednička metodološka osnova za praćenje podataka o pravosuđu, a ona na europskoj razini – čak i ako se ona ograniči samo na Europsku Uniju – ne postoji. Zbog toga bi jedan od paralelnih projekata CEPEJ-a, uz usavršavanje evaluacijske sheme, trebao biti i rad na minimalnim standardima praćenja podataka o djelovanju pravosuđa. Na induktivan način, već i sadašnji upitnik pruža dosta uvida u područja u kojima mnoge zemlje statistiku uopće ne vode, ili je vode na različit način. U budućem radu u okvirima Vijeća Europe, neka vrsta normativnog dokumenta o minimalnim ili zajedničkim standardima sudskih statistika – u obliku vodiča, praktičnog priručnika ili čak preporuke ili rezolucije – mogla bi bitno doprinijeti približavanju metoda, a time i adekvatnijim usporedbama između nacionalnih pravosudnih sustava.

Zajednička metodologija praćenja rada postupaka osobito bi trebala potaknuti prikupljanje podataka u području koje se sada pojavljuje kao velika crna rupa u prikupljanju podataka. To je područje praćenja trajanja sudskih postupaka, i to na način koji bi odgovarao logici sudskog postupka, očekivanjima građana, kao i praktičnim problemima koji doprinose povećanom trajanju postupka. Kako se pokazalo tijekom prikupljanja podataka, statističkih podataka o trajanju postupaka ima mnogo, no ti se podaci obično odnose na pojedine sudove, koji bilježe vremenski trenutak kada je neki predmet u sud dospio, i kada je iz tog suda otišao. Integralnog praćenja postupaka uglavnom nema, pa je tako npr. na pitanje o ukupnom trajanju postupka u određenoj građanskoj stvari, od pokretanja postupka do pravomoćnosti odluke najčešći odgovor bio „nema podataka“.⁵³ Taj podatak nije međutim jedini koji bi bio relevantan za ocjenu trajanja sudskog postupka.

Upravo slučajevi u kojima je utvrđeno nerazumno dugo trajanje postupka mogu nas naučiti gdje i na koji način dolazi do otezanja ili zastoja u postupanju. Analizom takvih slučajeva možemo izvesti zaključak koje bi aspekte postupanja trebalo pratiti, i na njih djelovati. Tih

⁵³ Nepostojanje adekvatnog praćenja trajanja postupaka najbolje je demonstrirano odgovorom na pitanje 69 iz evaluacijske sheme: na pitanje o tome analizira li određena država vrijeme neaktivnosti u sudskim postupcima (tzv. *queuing time*), otprilike je polovica država odgovorila negativno, a druga polovica koja je odgovorila pozitivno uglavnom je pogrešno shvatila pitanje. V. CEPEJ Report, str. 43.

aspekata ima mnogo: problem trajanja postupka može se pojaviti na više razina. Shematski, on se može pojaviti ili u pogledu svih, ili u pogledu nekih vrsta postupaka; on se također može pojaviti i u pogledu svih, ili samo nekih stadija postupka. Problem može biti sistemske naravi, ili se može pojavljivati u obliku incidenata. Na drugim smo mjestima⁵⁴ pokušali smo aspekte prava na pravičan postupak, posebno s obzirom na problem dugotrajnosti postupka, prikazati u tabličnom obliku. Ovdje prenosimo tu tablicu, ograničenu na pitanje efikasnosti, u ponešto prerađenom obliku:

Aspekti efikasnosti pravosuđa	Trajanje	<i>Horizontalna analiza (analiza ukupnog trajanja postupaka)</i>	Prosječno trajanje postupaka	Vrsta postupka (npr. bračni i obiteljski sporovi, naknade štete, radni sporovi)
				Trajanje prema teritorijalnoj podjeli (npr. u određenoj regiji, u gradu/selu)
			Trajanje u pojedinim eksponiranim slučajevima (analiza individualnih ekscesa)	
		<i>Vertikalna analiza (analiza trajanja s obzirom na stadije postupka)</i>	Trajanje svih procesnih stadija, opći tempo postupka	
			Razdoblja aktivnosti i neaktivnosti u postupku – stadiji adekvatnog trajanja i „uska grla“	Stadiji postupka koje kontrolira sudac
			Stadiji postupka koji ovise o drugim sudionicima (administriranje, dostava, vještačenja...)	
Troškovi	Utrošak rada i sredstava	Rad i sredstva pravosudnog sustava		
		Rad i sredstva stranaka		

Kako pokazuje ova tablica, potpuni podaci o trajanju postupaka morali bi bilježiti svaku važniju radnju u postupku (npr. pokretanje postupka, dostava tužbe, zakazivanje prvog ročišta, broj i vrijeme ostalih ročišta, trajanje pojedinih podstadija (npr. trajanje vještačenja u dokaznom postupku), zaključenje rasprave, vrijeme donošenja odluke, pravne lijekove protiv odluke, nastupanje pravomoćnosti i ovršnosti, a eventualno i vrijeme potrebno za provedbu ovrhe. Podaci bi se morali razlučiti po vrstama postupaka, ali i s obzirom na pojedine stadije postupka. Podaci bi se trebali obrađivati s obzirom na teritorijalne i regionalne specifičnosti, uzimajući u obzir prosječne podatke, ali i poštivanje minimalnih standarda u predmetima koji inače nisu tipični. Tek na temelju ovakvih podataka, prikupljenih prema harmoniziranoj metodologiji, bila bi moguća potpunija i kvalitetnija usporedba trajanja postupaka na europskom prostoru. Optimalno, ovi bi se podaci mogli osigurati u okviru jednog integralnog informacijskog sustava u pravosuđu, povezanog s upravljanjem sudovima i sudskim postupcima, tako da bi stimuliranje statistika prema jedinstvenoj metodologiji moglo ići ruku pod ruku s trendom koji se u literaturi naziva *public administration perspective*.⁵⁵ Potreba da se učine inovativni koraci u praćenju pitanja trajanja sudskih postupaka zabilježena je i u

⁵⁴ Uzelac (2004), Beschleunigung, str. 72; Uzelac (2004), Efficiency, str. 286.

⁵⁵ Langbroek/Fabri, Developing a Public Administration Perspective on Judicial Systems in Europe, in: Fabri/Langbroek (ur.), The Challenge of Change for Judicial Systems, Amsterdam, 2000, str. 15-18.

programskim dokumentima CEPEJ-a⁵⁶, tako da treba vjerovati da će njegov rad u budućnosti ići baš u tom smjeru.

Drugo područje na kojem postoji potreba za zajedničkim pristupom i standardima je područje praćenja javnog zadovoljstva radom pravosuđa. Ankete koje prate stupanj zadovoljstva korisnika uslugama pravosuđa u nekim se državama polako razvijaju, paralelno s razvojem svijesti da je pravosuđe u prvom redu javna služba namijenjena njegovim korisnicima. U većini zemalja Vijeća Europe, međutim, takvih sustavnih istraživanja nema. Ona su, međutim, potrebna, posebno zato jer još nema dovoljno objektivnih pokazatelja stupnja djelotvornosti. Neke su države već razvile redovita ispitivanja javnog povjerenja u pravosuđe i stupnja zadovoljstva njegovim uslugama. Istraživanja obuhvaćaju i stranke u postupku i njihove zastupnike – odvjetnike, pa i druge pravne profesije.⁵⁷ Takve države ipak su rijetke – velika većina država takva istraživanja tek moraju razviti, a jedinstvena pravila i standardi za takva ispitivanja na europskoj razini mogli bi pospješiti razvoj u tom pravcu.

c.) Zaključak: usporedba efikasnosti i djelotvornosti europskih pravosudnih sustava – danas i sutra

Koje konačne pouke s obzirom na glavnu temu i naslov ovoga rada nosi do sada najobuhvatniji i najuspješniji pokušaj evaluacije europskih pravosudnih sustava? Analiza pitanja i odgovora na pilot shemu evaluacije, kao i izvještaja koji je temeljem toga sastavljen pod nazivom *European Judicial Systems 2002* pokazuju da je za potpunu i pouzdanu usporedbu pravosudnih sustava potrebno uložiti još mnogo rada i vremena, u prvom redu na stvaranju sistemskih i metodoloških pretpostavki za prikupljanje reprezentativnog skupa podataka prema harmoniziranoj metodologiji i pravilima.

Daju li rezultati ovog istraživanja za pravo tezi da se efikasnost nacionalnih pravosudnih sustava ne može mjeriti te da se europski pravosudni sustavi ne mogu niti po toj osnovi uspoređivati i vrednovati? Opravdavaju li oni tezu da je efikasnost pravosuđa nužno suprotstavljena kvaliteti njegova rada? Smatramo da je odgovor na sva ova pitanja negativan. U najboljem slučaju, pokazalo se da je usporedba često teška, da brzih i jednostavnih metoda za postizanje cilja u pravilu nema, da se treba kloniti preuranjenih zaključaka, a da je za kvalitetne rezultate potrebno imati adekvatan instrumentarij i standardizirane metode. U Europi danas mogućnost usporedbe pravosudnih sustava zaostaje za mogućnošću slične usporedbe u mnogim drugim područjima, gdje se u razvoju jedinstvenih standarda i kriterija došlo znatno dalje. Činjenica da su naši današnji instrumenti za usporedbu nesavršeni nije, međutim, razlog da se od njih odustane. Objektivna usporedba europskih pravosudnih sustava nikad se neće moći svesti samo na kvantitativne indikatore. No, kao i kod drugih područja, od kvantificiranja ne treba bježati, koliko god ideja „mjerenja efikasnosti“ mogla biti pravosuđu odbojna. Već i sadašnja dostignuća pokazuju da je kroz evaluaciju pojedinih indikatora moguće doći do mnogih zanimljivih, poticajnih i korisnih spoznaja. Uz pomoć znanstvene poredbeno-pravne analize, ti rezultati mogu se daljnje objasniti, a spoznaje produbiti. Kapacitet nacionalnih pravosuđa da povećaju efikasnost i djelotvornost svoga rada je velik, a to je moguće ostvariti bez žrtvovanja kvalitete rada i povećanja cijene funkcioniranja sustava za državu i za građane. Kao se navodi u izvještaju *European Judicial Systems 2002*, rezultat ovakvih poredbenih ispitivanja mogao bi i trebao biti „doprinos izgradnji humanije Europe za

⁵⁶ Usp. *CEPEJ Framework Programme - A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable timeframe*, CEPEJ(2004)19 rev., <http://www.coe.int/cepej>.

⁵⁷ U Nizozemskoj se provodi redovno ispitivanje indikatora povjerenja i zadovoljstva pravosuđem, kako na nacionalnoj razini, tako i na razini pojedinog suda. Usp. odgovor Nizozemske na pitanje 19.

pojedince u njihovom svakodnevnom životu, s ciljem unaprjeđenja vrijednosti vladavine prava koje dijele svi Europljani.⁵⁸

⁵⁸ Iz predgovora Predsjednika CEPEJ-a Eberharda Descha. CEPEJ Report, str. 5.

Efikasnost pravosuđa u europskom kontekstu: usporedba funkcioniranja europskih pravosudnih sustava

Alan Uzelac

Sažetak

Rad se bavi pitanjem o tome može li se objektivno, empirijskim metodama, uspoređivati europske pravosudne sustave s obzirom na stupanj djelotvornosti pravne zaštite. U tom kontekstu, postavlja se i pitanje o mogućnosti kvantificiranja pojedinih pokazatelja efikasnosti pravosuđa, shvaćene kao sposobnosti da se, bez neprihvatljivog žrtvovanja kvalitete, pravna zaštita pruži u optimalnom roku, uz što manji utrošak sredstava i rada, kako iz javnog proračuna, tako i iz privatnih izvora. Evaluacija efikasnosti najbolje se može provesti *input-output* analizom - stavljanjem u suodnos indikatora koji prikazuju društveno ulaganje (novca, osoba i rada) i indikatora koji prikazuju rezultat funkcioniranja pravosuđa (provedene postupke, donesene odluke, socijalno zadovoljstvo radom pravosuđa). Indikatori na strani ulaganja odnose se na financijska sredstva kojima pojedini pravosudni sustavi raspolažu (pravosudni proračun), na organizacijske elemente (broj sudova i drugih pravosudnih tijela), na kadrove (broj sudaca i drugih zaposlenika u pravosuđu), pravne profesije (odvjetnike, državne odvjetnike itd.). Na strani rezultata, indikatori obuhvaćaju podatke o broju i vrstama predmeta, donesenim odlukama i trajanju postupaka, po vrstama i stadijima (npr. postupak u obiteljskim stvarima). Glavni dio rada predstavlja rezultate prvog sveobuhvatnog pokušaja da se provede evaluacija pravosudnih sustava koje je provela Europska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) na temelju podataka prikupljenih iz 40 zemalja Vijeća Europe. Analizom izvještaja „Europski pravosudni sustavi 2002“ dolazi se do zaključka da su usporedbe po pojedinim ključnim indikatorima danas moguće, štoviše nužne. U mnogim aspektima, međutim, pokazuje se da je analiza bitno otežana sistemskim razlikama između nacionalnih pravosudnih sustava, nepostojanjem zajedničkim metodoloških okvira i definicija temeljnih pojmova, nedostatkom univerzalnih kriterija statističkog praćenja pravosuđa, te okolnošću da većina europskih država još uvijek ne raspolaže podacima koji su iz perspektive korisnika pravosudnih sustava i instrumenata Vijeća Europe u području efikasnosti funkcioniranja pravosuđa neophodni da bi se osiguralo primjereno, efikasno i predvidljivo funkcioniranje sustava.

Abstract

Rad se bavi pitanjem o tome može li se objektivno, empirijskim metodama, uspoređivati europske pravosudne sustave s obzirom na stupanj djelotvornosti pravne zaštite. Glavni dio posvećen je rezultatima i analizi prvog sveobuhvatnog pokušaja da se provede evaluacija pravosudnih sustava koje je provela Europska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) na temelju podataka prikupljenih iz 40 zemalja Vijeća Europe. Analizom se pokazuje da je usporedba europskih pravosudnih sustava po pojedinim ključnim indikatorima danas moguća, štoviše nužna, no da ju otežava nedostatak opće metodologije, definicija i nekih ključnih podataka, posebno s obzirom na trajanje sudskih postupaka.