

**Ovaj projekt sufinancira Europska unija iz Europskog socijalnog fonda**

Projekt provodi IBM HRVATSKA d.o.o

**Studija složenosti predmeta**

Analiza zakonodavnog okvira za procjenu složenosti sudskih predmeta u Republici Hrvatskoj

Ovaj projekt financira Europska unija

**Sadržaj:**

[1. UVod 3](#_Toc24792178)

[2. Razlozi za razlikovanje sudskih predmeta po složenosti 3](#_Toc24792179)

[3. ZAKONSKO UREĐENJE VREDNOVANJA SLOŽENOSTI SUDSKIH PREDMETA U REPUBLICI HRVATSKOJ 5](#_Toc24792180)

[4. STRUKTURA OKVIRNIH MJERILA ZA RAD SUDACA 9](#_Toc24792181)

[5. DILEME I OTVORENA PITANJA 13](#_Toc24792182)

[6. ZAKLJUČAK 15](#_Toc24792183)

**Povijest dokumenta**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Broj revizije** | **Datum revizije** | **Promjene** | **Autori** |
| v 1.0 | 23.10.2019. | Kreiranje dokumenta i inicijalnog sadržaja | Nenad Vukadinović |
| v 1.1 | 25.10.2019. | Dodavanje sadržaja | Nenad Vukadinović |
| v 1.2 | 04.11.2019. | Dodavanje sadržaja, provjera podataka | Nenad Vukadinović |
| v. 1.3 | 15.11.2019. | Dodavanje sadržaja | Nenad Vukadinović |

**Distribucija**

|  |  |
| --- | --- |
| **Osoba** | **Organizacija** |
| Članovi projektnog tima | Ministarstvo pravosuđa |
| Članovi radne skupine | Ministarstvo pravosuđa |
| Stručnjaci na projektu | IBM |

# UVod

Analiza postojećeg zakonodavnog okvira za utvrđivanje složenosti sudskih predmeta u sudbenom sustavu Republike Hrvatske jedna je od planiranih isporuka u sklopu projekta „Provedba studije složenosti predmeta“. Studiju je ugovorilo Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske u okviru širih napora na unaprjeđenju kapaciteta i funkcioniranja pravosuđa kroz poboljšavanje upravljanja i kompetencija te specifičnog projekta „Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj“. Projekt je financiran sredstvima Europskog socijalnog fonda iz operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014-2020.

Studija složenosti sudskih predmeta jedna je od temeljnih sastavnica ukupnog sustava mjerenja učinkovitosti rada sudova i sudaca.

# Razlozi za razlikovanje sudskih predmeta po složenosti

Svi sustavi razlikovanja sudskih predmeta po složenosti polaze od općeprihvaćene činjenice da nisu svi sudski predmeti jednaki te da čak unutar iste kategorije predmeta ne zahtijevaju svi predmeti jednak napor, vrijeme i resurse za njihovo konačno rješavanje.

Iako postoje i brojni sustavi upravljanja radom sudova koji ne koriste razlikovanje sudskih predmeta po stupnju složenosti (ili „težine“), već se svi predmeti dodjeljuju u rad i statistički vrednuju uvijek kao „1“, jasno je da detaljnije strukturiran i dublji pristup omogućava dodatne prednosti u upravljanju radnim opterećenjem, raspodjelom resursa i u konačnici preciznijom ocjenom učinkovitosti i uspješnosti sudova u obavljanju svoje društvene uloge.

Pri tome sudbeni sustav, u odnosu na većinu drugih sustava, ima i niz dodatnih specifičnosti koje otežavaju mjerenje i upravljanje njegovim performansama. Na primjer:

* Sudovi nemaju utjecaja (ili imaju krajnje ograničen utjecaj) na priljev novih predmeta. Priljev naime ovisi o nizu faktora (društvenih, gospodarskih, zakonodavnih, političkih, demografskih, itd.) koji su u najvećoj mjeri izvan kontrole sudbenog sustava;
* U ogromnoj većini sudskih postupaka sudovi nisu jedini čimbenik u upravljanju tijekom postupka. Naime, u pravilu su stranke te koje imaju slobodu raspolaganja svojim zahtjevima, a za što su im zajamčena brojna procesna prava koja sud mora poštivati;
* Sudovi ne djeluju „u svoje ime i za svoj račun“, već uvijek za nekog drugog – u biti za stranke u postupku i/ili društvo, odnosno državu.

Navedene značajke samo su dio razloga koji prognoziranje, planiranje i upravljanje performansama sudbenog sustava, pa onda i ocjenjivanje njegove „učinkovitosti“, čine bitno različitim i složenijim nego u većini drugih usporedivih sustava.

Ipak, s druge strane postoje neke zadane granice, od ustavnih dužnosti sudova do financijskih mogućnosti, u kojima se očekuje da sudovi dokazuju svoju učinkovitost. Tako bi sudbeni sustav trebao:

* osigurati svakome pravo na ostvarenje/zaštitu njegovih prava u razumnom roku (vrijeme; količina);
* suditi prema zakonu (kvaliteta);
* sve to u okvirima zadanog proračuna za određenu godinu (ekonomičnost).

Već na prvi pogled je jasno da ova tri ključna zahtjeva mogu biti (a često i jesu) u opreci jedni s drugim i u opreci sa željenom učinkovitošću sudova. Naime, „razuman rok“ je teško postići ako npr. s jedne strane zakonodavni okvir u nekom trenutku potiče veliki priljev predmeta i strankama daje široka procesna prava, a s druge strane sustav nema dovoljno resursa (sudaca, zgrada, računala, financijskih sredstava, itd.) da takav priljev (učinkovito) riješe; jer je financijski okvir zadan i nepromjenjiv.

Stoga u ovoj jednadžbi s više nepoznanica u odnosu na „potražnju“ usluga sudova, sudbenom sustavu preostaje samo pokušaj utvrđivanja opsega „ponude“ svojih usluga – tj. koliko predmeta sudovi mogu riješiti uz postojeće resurse u nekom promatranom razdoblju, neovisno o „vanjskim“ okolnostima na koje nemaju kontrolu.

Dakle, složenost sudskih predmeta utvrđuje se u pravilu u sljedeće općenite svrhe:

* procjene količine i vrste resursa (ljudi, financija, infrastrukture) potrebnih za rješavanje priljeva u određenom roku;
* ravnomjerne raspodjele predmeta sucima (rješavateljima) u rad;
* procjene učinkovitosti sudbenog sustava u nekom promatranom razdoblju;

ali i neke druge, specifične:

* procjenu očekivanog prosječnog trajanja postupka u pojedinim vrstama predmeta;
* procjenu prosječnih troškova postupka u pojedinim vrstama predmeta;
* ocjenu učinkovitosti rada pojedinih sudova i sudaca.

Posebno treba napomenuti da u je svim takvim slučajevima uvijek riječ o **procjeni;** i uvijek o **prosječnim vrijednostima** koje se utvrđuju za potrebe planiranja i upravljanja.

# ZAKONSKO UREĐENJE VREDNOVANJA SLOŽENOSTI SUDSKIH PREDMETA U REPUBLICI HRVATSKOJ

1. **Povijest razlikovanja složenosti sudskih predmeta u RH**

Način na koji se razvijao pristup problemu složenosti (težine) sudskih predmeta u sudbenom sustavu RH može se pratiti kroz razvoj zakonskih propisa i provedbenih mehanizama koje su sudbene vlasti i pravosudna uprava koristile za rješavanje tri temeljna pitanja za koja se sustavi složenosti sudskih predmeta i inače najčešće koriste:

1. Procjenu potrebnog broja sudaca;
2. Ravnomjernu dodjelu predmeta u rad;
3. Ocjenu rada sudaca (odnosno, ispunjavanje sudačke dužnosti).

Nesporno je da u dosadašnjem pristupu ovom pitanju u RH najznačajnije mjesto imaju današnja **„Okvirna mjerila za rad sudaca“**. Iako su Okvirna mjerila izvorno razvijana u svrhu utvrđivanja potrebnog broja sudaca (sudova) - dakle **kvantitativnih** pitanja (koliko predmeta?; koliko sudaca?; koliko predmeta po sucu?; itd.) - vremenom su uključivala i sve više **kvalitativnih** elemenata (kakvih predmeta?, način rješavanja?, posebne značajke predmeta?; itd.).

I upravo se na temelju iskustava s razvojem i primjenom takvih (u bitnome kvantitativnih) Okvirnih mjerila danas sve više prepoznaje potreba zaokreta prema drugačijem pristupu koji bi još više uzimao u obzir faktore koji utječu na složenost predmeta.

Tako se i akt kojim se navedeno uređuje izvorno nazivao „Okvirna mjerila za utvrđivanje potrebnog broja sudaca“. Riječ je o podzakonskom, provedbenom propisu koji se prvi puta pojavljuje početkom 1990-ih godina.

Njime se okvirno utvrđuje prosječan broj predmeta, kategoriziranih po pojedinim vrstama i podvrstama postupaka, koje jedan sudac može riješiti u tijeku jedne godine, pa se na temelju toga moglo pristupiti procjeni potrebnog broja sudaca i očekivanog broja riješenih predmeta.

Međutim, u drugoj polovici 1990-tih godina vrijednosti utvrđene u ovom aktu sve više se počinju koristiti i u svrhu koju on izvorno nije imao, a to je praćenje rada sudaca. Stoga se i naziv akta vremenom mijenja u „Okvirna mjerila za rad sudaca“.

Ovome su bitno pridonijele dvije značajne okolnosti. Naime, sredinom 1990-tih svi suci u Republici Hrvatskoj (re)imenovani su na trajan mandat. S druge strane, stanje u pravosuđu, s preko 1,5 milijuna neriješenih predmeta, postalo je politički problem te se tada započinje s promišljanjem prvih mjera za rješavanje takvog stanja (npr. saborska rasprava o stanju u pravosuđu koncem 1998. godine).

U analizi uzroka koji su doveli do tako očigledne neravnoteže u „potražnji i ponudi“ usluga sudova, spomenuta „Okvirna mjerila za utvrđivanje potrebnog broja sudaca“ predstavljala su, uz one osnovne i tada prilično jednostavne statistike o radu sudova, jedine alate koji su upraviteljima sudbenog sustava stajali na raspolaganju.

Tako se „Okvirna mjerila …“ sve više počinju koristiti i za praćenje rada sudaca „na izlazu“ te se u njih dodaju novi elementi za ocjenjivanje rada sudaca u proteklom razdoblju – primjerice razlikuje se način na koji je predmet (prethodno razvrstan u odgovarajuću kategoriju) u konačnici riješen.

Ovaj pomak u pristupu osnovnoj svrsi „Okvirnih mjerila …“ moguće je pratiti i kroz izmjene temeljnih zakonskih propisa koji uređuju djelovanje sudbene vlasti, prvenstveno Zakona o sudovima.

Tako npr. **Zakon o sudovima iz 1994.** godine (NN 3/94) Okvirna mjerila još uvijek uređuje prvenstveno kao alat za procjenu potrebnog broja sudaca, dok se u ocjeni rada sudaca navode neka nespecificirana „okvirna mjerila“ napisana malim slovom:

*„Članak 46.*

*Broj sudaca u pojedinom sudu određuje ministar pravosuđa sukladno* ***okvirnim mjerilima za rad sudaca.****“*

*„Članak 47.*

***Okvirna mjerila*** *propisuje ministar pravosuđa na prijedlog proširene opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske.“*

*„Članak 52.*

*Prilikom ocjene obnašanja sudačke dužnosti uzimaju se u obzir: 1. poštivanje rokova u vođenju postupka i izradi odluka, te postizanje zadovoljavajućih rezultata u radu. 2. iskazana marljivost u rješavanju dodijeljenih mu predmeta u skladu s* ***okvirnim mjerilima****, 3. sposobnost usmenog i pisanog izražavanja, 4. sposobnost uspostavljanja kulturnog i pristojnog odnosa sa strankama, 5. odnos prema drugim sucima i djelatnicima suda i ponašanje izvan službe, 6. sposobnost obavljanja poslova sudske uprave ako sudac obnaša takvu dužnost, 7. posebne odlike, objavljeni znanstveni i stručni radovi…““*

**Zakon o sudovima iz 2000.** godine (NN 129/00) potpuno izbacuje izričito pozivanje na Okvirna mjerila iz odredbi koje uređuju ocjenu obnašanja sudačke dužnosti. (Čl. 52 – 54):

*„Članak 52.*

*Prigodom ocjene obnašanja sudačke dužnosti uzimaju se u obzir:*

*1. rezultati u radu izraženi kroz kvalitetu rada, broj donesenih odluka i poštivanje rokova u vođenju postupka,*

*2. stručno znanje,*

*3. iskazana marljivost, ustrajnost i savjesnost u rješavanju dodijeljenih predmeta,*

*4. sposobnost usmenog i pisanog izražavanja na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu,*

*5. sposobnost za uspostavljanje korektnog odnosa prema strankama i njihovim zastupnicima i sposobnost za učinkovito provođenje sudske rasprave,*

*6. odnos prema drugim sucima i djelatnicima suda i ponašanje izvan službe, ako takvo ponašanje može imati utjecaj na obnašanje sudačke funkcije,*

*7. sudjelovanje i rad u Državnom sudbenom vijeću i sudač­kom vijeću,*

*8. objavljeni znanstveni i stručni radovi, sudjelovanje i uspjeh u programima stručnog usavršavanja i drugim znanstvenim i stručnim skupovima, sudjelovanje u praktičnoj nastavi pravnih predmeta i slično.”*

**Zakon o sudovima** tek izmjenama i dopunama **iz 2004.** godine (NN 17/2004) jednoznačno uvodi Okvirna mjerila kao jedan od elemenata za ocjenu rada sudaca i to u Glavi „VI. Suci i suci porotnici“, Odjeljak 1.a „Ispunjavanje sudačkih obveza“:

*„Članak 51.a*

*Rad sudaca prati se:*

*a) utvrđivanjem ispunjava li sudac svoje sudačke obveze, i*

*b) ocjenjivanjem sudaca.“*

*„Članak 52*

*Predsjednik suda u sudu u kojem sudac obnaša sudačku dužnost utvrđuje za prethodnu kalendarsku godinu:*

*1. je li sudac donio onaj broj odluka koje je trebao donijeti na temelju* ***okvirnih mjerila za rad sudaca****, pri čemu će se utvrditi rezultat rada po vrstama predmeta, u apsolutnim brojevima i postotku,*

*2. je li sudac poštovao rokove u kojima je u obvezi objaviti, napisati i otpremiti odluku, na način da su rokovi u cijelosti poštovani, odnosno poštovani iznad 75% i ispod 75%,*

*3. koliko je protiv prvostupanjskih odluka izjavljeno žalbi i kakve su odluke donesene u žalbenom postupku (potvrđene, ukinute ili preinačene), u apsolutnom broju i u postotku, te koliko je odluka ukinuto zbog bitnih povreda postupka,*

*4. koliko je protiv drugostupanjskih odluka izjavljeno izvanrednih pravnih lijekova (potvrđene, ukinute ili preinačene), u apsolutnom broju i u postotku,*

*5. je li sudac sudjelovao u oblicima stručnog usavršavanja i postdiplomskim studijima, u kojima i kako, kao sudionik-polaznik ili kao predavač, je li objavljivao znanstvene i stručne radove ili sudjelovao kao nastavnik ili suradnik u nastavi na pravnim fakultetima, te u radnim tijelima za pripremu nacrta propisa. U takvim slučajevima sudac je najkasnije do 31. prosinca kalendarske godine dužan pisano izvijestiti predsjednika suda o obliku i trajanju aktivnosti,*

*6. je li protiv suca izrečena mjera privremenog udaljenja od sudačke dužnosti, pokrenut stegovni postupak i kakva je odluka donijeta u tom postupku. Ako je stegovni postupak u istoj godini pokrenut i dovršen donošenjem odluke Državnoga sudbenog vijeća o obustavi tog postupka ili sudac bude oslobođen od odgovornosti, činjenica pokretanja i vođenja tog postupka ne smije se navoditi u odluci predsjednika suda kojem utvrđuje ispunjavanje sudačkih obveza. Ako je takva odluka donesena u sljedećoj godini, ta će se okolnost utvrditi u sljedećem rješenju,*

*7. ostale aktivnosti i postupke koji omogućuju da se što potpunije utvrdi kako sudac ispunjava svoje sudačke obveze.“*

Ocjena ispunjavanja sudačkih obveza preciznije se uređuje novim odredbama dodanim kroz Čl. 52.a – 52.f, od kojih je posebno zanimljiv Čl. 52.a:

*„Članak 52.a*

*Ako sudac nije donio onaj broj odluka koje je trebao donijeti na temelju* ***okvirnih mjerila za rad sudaca****,* ***jer je bio opterećen izrazito teškim i složenim predmetima,*** *smatra se da je postigao odgovarajući rezultat u radu, uvećan za 10%. Ta će se činjenica utvrditi u izreci rješenja kojim predsjednik suda utvrđuje ispunjenje sudačke obveze.“* (naglasak dodan, op.a.)

Dakle, može se zaključiti da 2004. godine „Okvirna mjerila za rad sudaca“ dobivaju zakonski status nekog standarda prosječnog broja predmeta koji bi suci trebali riješiti tijekom promatranog razdoblje (ili „norme“), ali se pri tome prepoznaje i situacija u kojoj se rad na „izrazito teškim i složenim predmetima“ mora posebno valorizirati. Također se može primijetiti da, iako se Okvirna mjerila i dalje pišu malim slovom, dosljedno se navode u punom nazivu kao „okvirna mjerila za rad sudaca“.

**Zakon o sudovima** izmjenama i dopunama tijekom **2009. i 2010.** godine dodatno precizira postupak ocjenjivanja sudaca od strane sudačkih vijeća, pri čemu „rad na težim predmetima“ postaje standardnim elementom ocjene. U pročišćenom tekstu **Zakona o sudovima iz 2010.** godine (NN 122/2010) Okvirna mjerila svugdje se navode punim nazivom, ali uz neujednačeno pisanje početnog slova:

*„Članak 79.*

*2. Ocjenjivanje sudaca*

*Članak 79.*

*Sudačko vijeće ocjenjuje suca prema sljedećim mjerilima:*

*1. je li sudac donio broj odluka koje je trebao donijeti na temelju* ***okvirnih mjerila za rad sudaca****, pri čemu će se utvrditi rezultat rada po vrstama predmeta, u apsolutnim brojevima i postotku,* ***rad na težim predmetima****, te navesti opravdane razloge ako sudac nije donio broj odluka na temelju* ***okvirnih mjerila za rad sudaca****,*

*2. je li sudac poštovao rokove za donošenje i izradu odluka,*

*3. kakve su odluke donesene povodom pravnih lijekova (potvrđene, ukinute ili preinačene) u apsolutnom broju, u odnosu na ukupan broj donesenih odluka, u odnosu na broj odluka u predmetima u kojima je izjavljen pravni lijek, te koliko je odluka ukinuto zbog bitnih povreda postupka,*

*…………….*

*16. ostale aktivnosti i postupke koji omogućuju da se što potpunije utvrdi kako sudac ispunjava svoje sudačke obveze.“* (toč. 4-15 izostavljene; naglasak dodan, op.a.)

**Zakon o sudovima iz 2013.** godine (NN 28/2013) mijenja pristup uređenju ovih pitanja kako sadržajno, tako i nomotehnički. Naime, Člankom 78. propisuje se da *„broj sudaca u pojedinom sudu određuje ministar pravosuđa u* ***skladu s mjerilima za određivanje broja sudaca*** *vodeći računa o prilivu predmeta, strukturi predmeta, zaostacima u radu suda i broju predmeta koji* ***sudac mora okvirno*** *riješiti u jednogodišnjem razdoblju“*

Dakle, iz izričaja ove odredbe moglo bi se zaključiti da „Okvirna mjerila…“ više nisu alat za određivanje broja sudaca, već za to postoje neka druga, nespecificirana mjerila, ali s druge strane ona postavljaju neki okvir u odnosu na broj predmeta koji sudac **mora** riješiti u jednogodišnjem razdoblju.

Što se tiče određivanja broja sudaca, ovakvo zakonsko rješenje je i logično. Naime, u tom trenutku (2013. godina) pitanje broja sudaca u RH je već riješeno, suci su imenovani na trajan mandat i iskustva iz proteklog razdoblja ukazuju na određeno stabiliziranje sustava u postojećim brojkama.

Ocjena rada sudaca uređuje se u Glavi IX „Prava i dužnosti sudaca“. Tako se predmeti u rad raspoređuju *„automatskom, nasumičnom dodjelom“* vodeći računa o *„ravnomjernoj podjeli predmeta te* ***vrsti i složenosti*** *predmeta“* (Članak 86.).

Povrh toga, u Članku 95., broj odluka (riješenih predmeta) koje sudac donese u jednogodišnjem razdoblju izravno se vezuje uz broj odluka utvrđen Okvirnim mjerilima za rad sudaca – uključivo i kao razlog za pokretanje postupka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti suca.

**Zakon o sudovima iz 2018. godine** (NN 67/18) zadržava isti pristup u određivanju broja sudaca (Članak 78) i u praćenju rada sudaca (Čl. 94 – 104).

Stupanj složenosti sudskih predmeta i dalje se zadržava kao jedan od elemenata u ocjeni rada sudaca ali, osim u nekim situacijama vrlo općenito uređenima Okvirnim mjerilima, njegovo se utvrđivanje prepušta procjeni tijela koja o tome odlučuju u svakom konkretnom slučaju (npr. predsjednik suda, predsjednik neposredno višeg suda, sudačko vijeće).

**b) Okvirna mjerila za rad sudaca**

Kao što je već navedeno, jedini službeni akt kroz koji se može detaljnije pratiti pristup razlikovanju složenosti sudskih predmeta u sudbenom sustavu RH su **Okvirna mjerila za rad sudaca** (odnosno Okvirna mjerila za rad sudaca prekršajnih sudova no, obzirom da su prekršajni sudovi od 01.01.2019. spojeni općinskim sudovima, nećemo ih posebno elaborirati) s pratećim Tumačenjem okvirnih mjerila za rad sudaca.

U praktičnoj primjeni Okvirnih mjerila značajna su i dva druga akta – **Godišnji raspored poslova** kao akt sudske uprave u svakom sudu kojim se, među ostalim, utvrđuju specijalizacije sudaca u sudu (odnosno vrste predmeta na kojima svaki pojedini sudac radi) i godišnji raspored poslova u sudu; te **Pravilnik o radu u sustavu e-Spis** kojim se propisuju pravila o načinu rada i korištenju sustava e-Spis (za sudove obuhvaćene e-Spis sustavom).

U tome treba spomenuti i Metodologiju izrade ocjene sudaca (odnosno, Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti) po kojoj je donošenje broja odluka propisanih Okvirnim mjerilima jedan od bitnih elemenata ocjenjivanja sudaca.

Okvirna mjerila za rad sudaca razvijala su se paralelno sa zakonskim uređenjem pitanja broja sudaca, ravnomjerne dodjele predmeta te ocjenjivanja rada sudaca (vidi Zakon o sudovima, iznad).

Pri tome nije pogrešno reći da su se Okvirna mjerila čak razvijala i brže od zakonskog okvira koji ih uređuje (tj., zakonski okvir je tek reagirao na postojeću situaciju u praksi) te da su u nekim razdobljima u praksi bila korištena i za svrhe za koje nisu izvorno bila razvijena.

Okvirna mjerila za rad sudaca je akt koji propisuje ministar pravosuđa uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda u postupku uređenom Člankom 79. Zakona o sudovima (NN 67/18). Pri tome je ministar dužan zatražiti od Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske da u roku od 30 dana dostavi mišljenje o prijedlogu Okvirnih mjerila za rad sudaca te njihovih izmjena i dopuna (Čl. 79., st. 2). Ako Opća sjednica Vrhovnog suda ne dostavi mišljenje u propisanom roku, ministar ih može donijeti i bez toga (Čl. 79., st. 3). Stavkom 4 istog članka propisano da je Ministarstvo pravosuđa Okvirna mjerila za rad sudaca dužno objaviti na svojoj internetskoj stranici.

***Zanimljivost:***

* Pojam “Okvirna mjerila” se u Zakonu o sudovima iz 1994. godine spominje ukupno **3 puta** (u 107 članaka Zakona).
* U Zakonu o sudovima iz 2018. godine spominje se **12 puta** (u 146 članaka Zakona).
* Na mrežnim stranicama Ministarstva pravosuđa, u rubrici “Pravosudni sustav” – “Zakonodavni okvir”, organizacija i djelovanje sudbene vlasti opisuje se jednostavnim riječima za potrebe prosječnog građana. U ovom tekstu od 3 kartice Okvirna mjerila za rad sudaca spominju se **13 puta**.

# STRUKTURA OKVIRNIH MJERILA ZA RAD SUDACA

Važeća Okvirna mjerila za rad sudaca propisana su 28. prosinca 2012. godine, a na snazi su od 1. siječnja 2013. godine. Donesena su u sklopu „paketa“ zakonskih i podzakonskih akata kojima je uređen ustroj i djelovanje pravosudnog sustava od 2013. godine.

Okvirnim mjerilima za rad sudaca nastoje se obuhvatiti i postaviti količinski standardi za sav rad i sve vrste poslova koje suci obavljaju tijekom redovnog radnog vremena u jednoj kalendarskoj godini (220 radnih dana), pri čemu se polazi od zakonitog, pravilnog i pravodobnog rješavanja predmeta (Čl. 1). Osim rada na predmetima, Okvirna mjerila prepoznaju i činjenicu da suci u sklopu svojih dužnosti obavljaju i druge poslove u sudu ili izvan njega, a koji nisu izravno vezani za rad na pojedinom predmetu. Ovakav rad vrednuje se postotnim umanjenjem očekivanog okvirnog broja riješenih predmeta za godinu u kojoj je sudac obavljao takve dužnosti.

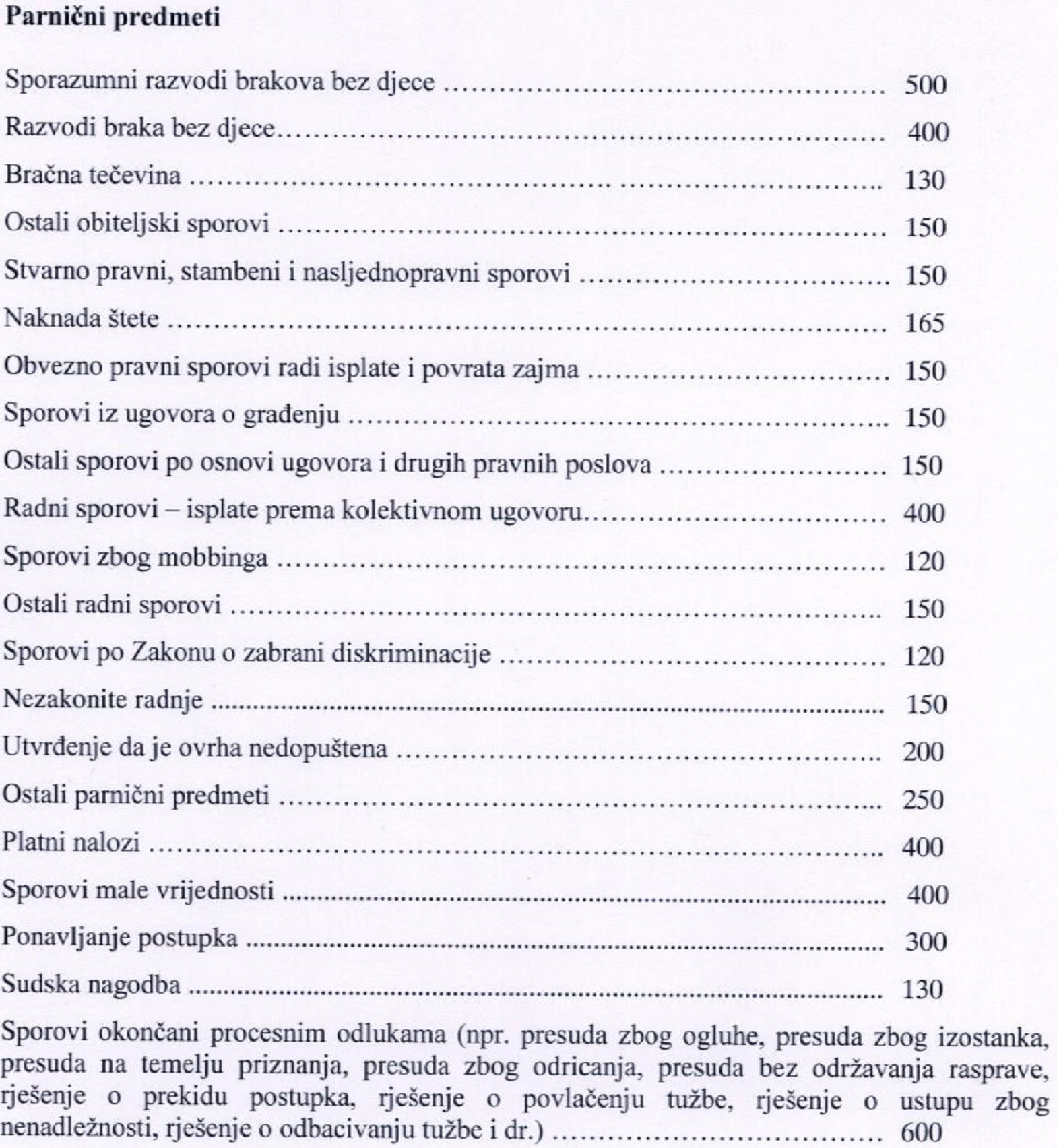
Člankom 1 Okvirnih mjerila propisuje se okvirni broj predmeta koje bi sudac trebao riješiti u tijeku jedne kalendarske godine i to za sve razine i sve vrste sudova posebno, kao i za sva područja suđenja (kazneno, građansko), vrste postupaka (npr. kazneni, postupci pred sudovima za mladež, skraćeni, redoviti, parnični, zemljišnoknjižni, ovršni, itd.…), ovisno o vrstama i podvrstama spora (npr. radni sporovi, naknada štete, obiteljski, sporovi iz ugovora o građenju, itd.…), načinu rješavanja (procesnim odlukama, meritorno), suđenje u vijeću ili po sucu pojedincu, sudskoj instanci (I stupanj, II stupanj), i drugim značajkama.

Na temelju spomenutih kriterija Okvirna mjerila za rad sudaca trenutačno razlikuju 162 kategorije predmeta, kojoj je svakoj pridodan određeni okvirni broj predmeta takve kategorije za koji se od suca očekuje da ih riješi tijekom jedne godine.

Raspon vrijednosti (odnosno, broja riješenih predmeta) kreće se od 10 takvih predmeta godišnje (stečaj banke ili druge kreditne institucije te osiguravajućeg društva; trgovački sudovi) do 4.000 (npr. ostali zemljišnoknjižni predmeti ili ovršni predmeti vraćeni od javnog bilježnika; općinski sudovi i trgovački sudovi), pa čak i 7.000 (razni predmeti koji se odnose na upis u glavnu knjigu (R2 i R3).

Ukupan broj tako određenih vrijednosti je 30.

Primjer, općinski sudovi, područje civilnog suđenja:



Povrh toga, u kaznenoj domeni (na svim razinama) Okvirna mjerila valoriziraju i neke druge, specifične značajke predmeta, poput broja optuženika i broja kaznenih djela te na temelju takvih značajki dodatno vrednuju tako riješen predmet (npr. sudac je donio odluku u kaznenom postupku s 2 do 5 optuženika ili 2 do 5 kaznenih djela i takav predmet mu se množi s koeficijentom 1,20 u odnosu na vrednovanje istog postupka bez tih značajki).

Nadalje, rad na kaznenim predmetima starijim od 5 godina i građanskim predmetima starijim od 10 godina računa se dvostruko, pod uvjetom da sudac koji je predmet riješio nije tim predmetom bio zadužen duže od dvije godine (Okvirna mjerila…, Članak 2).

Dakle, Okvirna mjerila za rad sudaca razvrstavaju spomenute 162 kategorije sudskih predmeta u 30-tak stupnjeva složenosti, od kojih se većina prepoznaje već kod zaprimanja i dodjele predmeta u rad, dok se preostali utvrđuju na temelju načina na koji je predmet riješen – odnosno, predmeti se razlikuju za potrebe ravnomjerne raspodjele predmeta na „ulazu“ te za ocjenjivanje ispunjavanja sudačke dužnosti na „izlazu“. Stupanj složenosti iskazan je brojem predmeta određene vrste koji bi sudac trebao riješiti tijekom godine, kao i tzv. težinskim faktorom predmeta, odnosno postotkom ispunjenja okvirnih mjerila ukoliko se riješi jedan takav predmet (npr. „razvodi braka bez djece“ – 400 predmeta tijekom godine, odnosno jedan takav riješeni predmet iznosi 0.250% ukupne „norme“).

Slika ispod prikazuje cijelu tablicu sa svim kategorijama i vrijednostima, za općinske sudove:



Slika ispod prikazuje strukturu Okvirnih mjerila (zbog ograničenog prostora samo u dijelu za parnične predmete):



Slika ispod prikazuje samo dio tablice s rezultatima rada (u ovom primjeru za 3 suca):

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| BROJ RIJEŠENIH PREDMETA | RIJEŠENIH PREDMETA S TEŽINSKIM FAKTORIMA | OSLOBOĐENJE OD OKVIRNIH MJERILA [%] | RADNIH DANA | ISPUNJENJE OKVIRNIH MJERILA [%] | ISPUNJENJE OKVIRNIH MJERILA S OSLOBOĐENJEM [%] |
|
|
|
|
| 453 | 453 | 100 | 207 | 93.71 | 193.7 |
| 240 | 257.3 | 0 | 219 | 171.3 | 171.3 |
| 217 | 217 | 28 | 107 | 93.89 | 121.9 |

Kao što se vidi iz gornjih primjera, razvojem pravosudnih IT sustava i mogućnosti detaljnog statističkog praćenja i analize podataka, sustav vrednovanja predmeta po Okvirnim mjerilima za rad sudaca postao je vrlo složen i sofisticiran.

On omogućuje ravnomjernu dodjelu predmeta sucima u rad, na način da se predmeti dodjeljuju automatski i nasumično, a da se ujedno uzima u obzir specijalizacija suca (odnosno kategorije predmeta na kojima sudac radi i kombinacija istih), trenutačno opterećenje i/ili oslobođenje, iznimke u dodjeli te priljev predmeta.

S druge strane, na kraju promatranog razdoblja sucima se na temelju svih prikazanih parametara utvrđenih Okvirnim mjerilima izračunava postotak ispunjenja istih kao dio ocjene ispunjavanja sudačkih dužnosti. Pri tome i sudac sam, zbrajajući težinske faktore predmeta koje je riješio, u svakom trenutku može izračunati svoj učinak u odnosu na Okvirna mjerila.

# DILEME I OTVORENA PITANJA

Povrh temeljnog, načelnog pitanja može li se i treba li rad suca vrednovati samo brojem riješenih predmeta određene vrste, odnosno postavljanjem neke količinske „norme“ za posao kakav je sudački, sustav temeljen na Okvirnim mjerilima za rad sudaca u praksi otvara i neke druge prijepore.

1. **Okvirni broj** predmeta određene kategorije (odnosno, težinski faktor) koji bi sudac trebao riješiti tijekom jedne godine temelji se na **procjeni**. Iako je ta procjena rezultat višegodišnjih statističkih podataka, analiza i iskustva procjenitelja, ona je u biti i dalje, u najboljem slučaju, samo informirana, diskreciona procjena donesena u dobroj vjeri. Stoga i u praksi postoje brojni primjeri odstupanja, iz brojnih razloga.

S druge strane, procijenjene vrijednosti je vrlo teško empirijski provjeriti i potvrditi. Naime, u postojećem sustavu – koji se uglavnom temelji samo na broju riješenih predmeta - jedini način na koji bi se to moglo nedvosmisleno provjeriti je da se na koncu godine izbroji koliko je jedan sudac (ili više sudaca) koji su tijekom godine radili samo jednu, određenu vrstu/podvrstu predmeta zaista uspio riješiti takvih predmeta. Međutim, vrlo malo sudaca (ako uopće) radi samo na jednoj vrsti/podvrsti predmeta koja po Okvirnim mjerilima za radu sudaca ima svoju vrijednost izraženu u okvirnom broju predmeta koju bi sudac trebao riješiti tijekom jedne godine. Uvijek je riječ o nekoj kombinaciji vrsta/podvrsta predmeta koji imaju različite vrijednosti prilikom dodjele sucu u rad, a mogu se razlikovati i na „izlazu“ ovisno o načinu rješavanja.

Povrh toga, ukupan broj predmeta (priljev) unutar nekih kategorija koje po Okvirnim mjerilima imaju izraženu specifičnu vrijednost jednostavno nije dovoljan da bi se u praksi mogla provjeriti vrijednost, odnosno težinski faktor koji im je dodijeljen (npr. „sporovi zbog mobbinga“ – 150 godišnje, odnosno 0,667%; ali i neki drugi).

Stoga je u postojećem pristupu praktički nemoguće nedvojbeno potvrditi koliko su vrijednosti utvrđene Okvirnim mjerilima za rad sudaca zaista i realne, a još manje koliko su optimalne.

1. **Neujednačenost u praksi** kojom ovo rezultira često se ponavlja kao jedna od najvećih kritika postojećem sustavu izraženom kroz Okvirna mjerila za rad sudaca. Mnogi suci smatraju da je u nekim vrstama predmeta vrijednosti po Okvirnim mjerilima daleko lakše postići unutar godine dana, dok su u nekim drugim one praktički nedostižne. Ovo suce koji imaju bolju „kombinaciju“ kategorija i broja predmeta kojima su zaduženi stavlja u povoljniji položaj u odnosu na druge koji rade na onim kategorijama predmeta gdje su Okvirna mjerila „stroža“.
2. **Suboptimalan učinak sudbenog sustava** također može biti izravna posljedica problema opisanih pod a) i b). Naime, ukoliko bi se prihvatilo da je dužnost suca ostvariti 100% svojih dužnosti utvrđenih Okvirnim mjerilima za rad sudaca i ništa više od toga (što, na sreću, velika većina sudaca ne čini), to bi otvorilo nekoliko mogućih problema:

* suci bi u određenom dijelu godine (ili čitavu godinu) mogli kalkulirati s vrstom i brojem predmeta na koje će se usredotočiti s ciljem ostvarivanja 100%-tnog učinka, neovisno o efektu istoga na učinak suda ili cjelokupnog sustava;
* obzirom na naprijed navedene nedostatke, po sadašnjim Okvirnim mjerilima za rad sudaca ne može sa sigurnošću utvrditi koliki je neki optimalan broj predmeta koji sudbeni sustav u RH može riješiti u godinu dana.

Primjer za ovo su i podaci Ministarstva pravosuđa o kretanju predmeta i radu sudova za 2018. godinu (vidi tablice na sljedećoj stranici). Naime, prema statističkim podacima o radu sudova za proteklo razdoblje od pet godina primjetan je trend smanjenja svih pokazatelja – smanjuje se priljev, smanjuje se broj neriješenih predmeta, ali smanjuje se i broj riješenih predmeta te broj riješenih predmeta po rješavatelju – sve uz ažurnost sudova (CR) na otprilike istoj razini (odnosno uz neznatan pad od 106,78% koncem 2014. godine na 104,32% koncem 2018.) te uz nepromijenjena Okvirna mjerila za rad sudaca.

Tablica 1. Podaci o kretanju predmeta na sudovima – petogodišnje razdoblje

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Podaci o radu sudova** | **2014.** | **2015.** | **2016.** | **2017.** | **2018.** |
| Na početku | 735.873 | 616.686 | 559.072 | 508.931 | 464.124 |
| Primljeno | 1.341.919 | 1.252.451 | 1.297.410 | 1.242.300 | 1.166.130 |
| Ukupno u radu[[1]](#footnote-2) | 2.077.792 | 1.869.137 | 1.856.482 | 1.751.231 | 1.630.254 |
| Riješeno[[2]](#footnote-3) | 1.432.912 | 1.290.442 | 1.340.157 | 1.278.017 | 1.216.561 |
| Neriješeno | 616.686 | 559.072 | 508.931 | 464.124 | 407.062 |

1 zbroj neriješenih predmeta iz prethodnog razdoblja i priljeva predmeta tekuće godine

2 nisu iskazani predmeti riješeni po čl. 11. Zakona o sudovima (delegacija predmeta)

Tablica 2. Indikatori uspješnosti rada sudova – petogodišnje razdoblje

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Indikatori uspješnosti** | **2014.** | **2015.** | **2016.** | **2017.** | **2018.** |
| Stopa ažurnosti | 106,78% | 103,03% | 103,29% | 102,88% | 104,32% |
| Vrijeme trajanja postupka | 157 | 158 | 139 | 133 | 122 |
| Broj sudaca/sudskih savjetnika | 2.507 | 2.460 | 2.433 | 2.400 | 2.352 |
| Primljeno po sucu/sudskom savjetniku | 535 | 509 | 533 | 518 | 496 |
| Riješeno po sucu/sudskom savjetniku | 572 | 525 | 551 | 533 | 517 |
| Neriješeno po sucu/sudskom savjetniku | 246 | 227 | 209 | 193 | 173 |

*(Izvor: Ministarstvo pravosuđa)*

Ovakvi trendovi su stoga podložni čitavom nizu tumačenja, pa čak i oprečnih. Naime, neki mogu tvrditi da je u biti riječ o pozitivnom trendu (jer, u konačnici se smanjuje broj neriješenih predmeta), dok bi drugi jednako argumentirano mogli tvrditi da sustav gubi na učinkovitosti (smanjen priljev predmeta, smanjen broj riješenih predmeta - ukupno i po rješavatelju) te da očigledno postoje unutarnje rezerve koje bi možda trebalo iskoristiti za stvaranje još povoljnije situacije ili za rješavanje onih složenijih i dugotrajnijih postupaka.

No, ako su svi suci ostvarili svoju normu po Okvirnim mjerilima sa 100%, onda mjesta takvim raspravama niti nema. A prema podacima za 2018. godinu gore navedeni rezultati postignuti su uvjetima u kojima su svi hrvatski suci prosječno ostvarili normu s oko 117% (bez prekršajnih sudova).

1. **Usredotočenost na ostvarivanje Okvirnih mjerila** je prirodna ljudska reakcija na sustav koji u biti postavlja neku količinsku „normu“ kao mjerilo uspješnosti. Ovo može imati čitav niz neželjenih posljedica – od toga da se u naporima na dostizanju „100%“ izgubi iz vida temeljna funkcija suca i sudova u suvremenom demokratskom društvu – rješavanje sporova i zaštita prava koje nitko drugi u društvu ne može riješiti; do toga da sudac koji ostvari 100% norme npr. već koncem mjeseca listopada (jer je možda imao povoljniju kombinaciju predmeta s težinskim faktorima) izgubi dio motivacije za rad u preostalim mjesecima godine.

# ZAKLJUČAK

Okvirna mjerila za rad sudaca u dosadašnjem razvoju hrvatskog sudbenog sustava nesumnjivo su imala svoje mjesto i odigrala su pozitivnu ulogu. Pri tome su se ona do danas, dijelom zahvaljujući i razvoju IT tehnologija u pravosudnom sustavu, razvila u jedan vrlo složen i sofisticiran sustav mjerila za određivanje potrebnog broja sudaca, ravnomjernu raspodjelu radnog opterećenja među sucima te za ocjenjivanje ispunjavanja sudačke dužnosti.

Međutim, njihova preciznost i empirijska utemeljenost (i mogućnost provjere) nije pratila njihovu strukturnu kompleksnost i sofisticiranost.

Stoga se u zaključku predlaže razmotriti i drugačije pristupe vrednovanju rada sudaca – bilo na temelju postojećeg sustava izraženog kroz Okvirna mjerila za rad sudaca, bilo kroz neki sasvim drugačiji pristup.

U oba slučaja bilo bi poželjno prethodno izvršiti temeljitu i dubinsku analizu postojećeg sustava Okvirnih mjerila i njihova utjecaja na ukupne učinke sudbenog sustava (i mogućnosti upravljanja istim). Zatim, na temelju rezultata takvih analiza, pristupiti unaprjeđenju postojećeg sustava ili razvoju novog, pri čemu bi se promjene odnosile na uvođenje čitavog niza dodatnih i novih pokazatelja za razlikovanje složenosti (odnosno „težine“) pojedinog sudskog predmeta. Ovi pokazatelji bi mogli uključivati brojne kvalitativne, vremenske, financijske, organizacijske i druge značajke koje bi bile temelj za prognoziranje moguće složenosti i trajanja postupka već na ulazu – pri dodjeli sucima u rad.

U slučaju ostanka pri postojećem sustavu Okvirnih mjerila za rad sudaca ovo bi se moglo iskoristiti za realnije podešavanje vrijednosti pojedinih kategorija (i mogućnost njihove provjere u praksi), a vjerojatno i za određeno pojednostavljenje sustava i smanjivanje broja postojećih kategorija. U takvom scenariju zakonodavni okvir – osim samih Okvirnih mjerila te podešavanja Pravilnika o radu u e-Spisu i pristupu u izradi Godišnjeg rasporeda poslova u sudovima – gotovo da ne bi trebalo niti mijenjati.

U slučaju prelaska na neki drugi sustav razlikovanja složenosti predmeta zakonodavni okvir bi trebalo prilagoditi ovisno o temeljnim svrhama i značajkama takvog novog sustava, odnosno ovisno o tome bi li on služio više za upravljanje sudbenim sustavom (učinkovitost, brzina, ekonomičnost, dodjela predmeta) ili za ocjenjivanje rada pojedinog suca.

# SAŽETAK

U radu se analizira postojeći zakonski okvir u RH koji uređuje razlikovanje složenosti sudskih predmeta, pri čemu Zakon o sudovima i Okvirna mjerila za rad sudaca čine osnovne propise koji razrađuju ovo pitanje. Daje se kratak prikaz razvoja Okvirnih mjerila od 1990-ih godina te njihovog zakonskog uređenja kroz Zakon o sudovima. Prikazuje se logička i matematička struktura sustava koja počiva na Okvirnim mjerilima te se problematiziraju neke značajke ovog sustava (neujednačenost, nemogućnost empirijske provjere), kao i učinci koje on ima (ili bi mogao imati) na ukupne performanse sudbenog sustava. U zaključku se navodi kako bi u slučaju napora na daljnjoj razradi i empirijskoj provjeri vrijednosti postavljenih Okvirnim mjerilima, uz zadržavanje u biti postojećeg sustava, zakonodavni okvir trebao samo minimalne prilagodbe. U drugom slučaju, ukoliko se izabere neki drugačiji pristup u razlikovanju složenosti predmeta za potrebe određivanja broja sudaca, ravnomjerne dodjele u rad i ocjene performansi (ili samo za neke od ovih svrha), eventualne promjene zakonskog okvira ovisit će prvenstveno o značajkama takvog novog sustava i same svrhe za koju se bi se uveo.

1. [↑](#footnote-ref-2)
2. [↑](#footnote-ref-3)