

Vrednovanje rada sudaca u Republici Hrvatskoj: dihotomija norme i prakse

Bodul, Dejan; Tironi, Ivan

Source / Izvornik: **Zbornik radova s VI. međunarodnog savjetovanja "Aktualnosti građanskog procesnog prava - nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća", 2020, 241 - 261**

Conference paper / Rad u zborniku

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:785346>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-13**

PRAVI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)



Doc. dr. sc. Dejan Bodul, docent na Katedri za građansko postupovno pravo
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci
Mr. sc. Ivan Tironi, sudac Županijskog suda u Splitu
i predsjednik Sudačkog vijeća Županijskog suda u Splitu

VREDNOVANJE RADA SUDACA U REPUBLICI HRVATSKOJ: DIHOTOMIJA NORME I PRAKSE

UDK: 347.962 (497.5)

Izvorni znanstveni rad

Postojeće (nepovoljno) stanje u pravosuđu nije od jučer i ima mnogo uzročnika. Čak štoviše, vrijeme u kojem jesmo, a pogotovo ono koje nadolazi, će pitanja i probleme u tom pravcu sve više potencirati. Stoga ako postoji pitanje povodom koga će se uvijek imati šta raspravljati i koje će se čak nametati kao izvor pravnih i političkih dilema, onda je to svakako sudačka (pre)opterećenost odnosno okvirna mjerila za rad sudaca kao i metodologija ocijene sudaca. Polazeći od pretpostavke da je kvaliteta sudske vlasti, kao cjeline, u korelaciji s kvalitetom rada svakog pojedinog suca, nužno se postavlja pitanje načina, procedura i mjerila za vrednovanje rada sudaca određenih sudova. Kritička zapažanja temelje se na znanjima i iskustvu stečenim u praksi primjene (i ranije) važećega zakonodavstva što je svakako bitan čimbenik procjene unaprijeđenosti, ali i stupnja optimizacije postojećih rješenja. Stoga prihvaćanje ili odbacivanje nove *de lege lata* paradigme nije stvar političke ocijene, nego je stvar odabrane metodološke procjene pružaju li nova mjerila pouzdanu i kvalitetnu osnovu za ocjenjivanje stručnosti i savjesnosti sudačkog rada.

Ključne riječi: okvirna mjerila, metodologija, stručnost i savjesnost, suci.

1. UVODNA RAZMATRANJA

Ogromna je količina literature koja tretira različite aspekte obavljanja sudačke funkcije, a koja se pojavila tijekom posljednjih desetljeća, što samo po sebi ukazuje na značaj navedenih tema. Pri tomu, naravno, nema dvojbe kako rasprava o obavljanju sudačke profesije uključuje veći broj tema koje nisu od manje važnosti od onih koje su ovdje spomenute. U svakom slučaju, međunarodni pravni standardi, idu u prilog širokoj depolitizaciji obavljanja sudačke funkcije. Ipak u raspravi o obavljanju sudačke profesije posebno mjesto zauzimaju okvirna mjerila za rad sudaca kao i metodologija izrade ocjene sudaca. Stoga polazeći od, nerijetko negativnih, komentara o problemima u svezi sa sistemom normi kao sredstvom za mjerenje učinka rada sudaca, bilo od strane samih sudaca, bilo od

strane (ne)stručne javnosti, izrada novih okvirnih mjerila i nove metodologije, a i uslijed niza novih propisa,¹ predstavljala je važan zadatak.

2. NOVA OKVIRNA MJERILA I NOVA METODOLOGIJA: NORMATIVNI PRIKAZ

Okvirna mjerila za rad sudaca predstavlja propis kojeg donosi Ministar nadležan za poslove pravosuđa uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda RH. Postupak izrade, donošenja i objavljivanja navedenog akta propisan je čl. 79. Zakona o sudovima.² Prijedlog okvirnih mjerila za rad sudaca donosi Ministar pravosuđa te ga prosljeđuje Vrhovnom sudu RH da u roku od 30 dana dostavi mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda o datom prijedlogu i prijedloge o njegovim izmjenama i dopunama, a ukoliko Vrhovni sud ne dostavi mišljenje Opće sjednice u propisanom roku, Ministar pravosuđa donosi Okvirna mjerila za rad sudaca i bez tog mišljenja. Okvirna mjerila za rad sudaca objavljuju se na mrežnim stranicama Ministarstva pravosuđa.³ Svrha okvirnih mjerila je da propisuju okvirni broj predmeta koje sudac određenog suda mora riješiti u jednogodišnjem razdoblju. Nepoštivanje odredbi Okvirnih mjerila razlog je za pokretanje stegovnog postupka protiv sudca (čl. 95. st. 3. ZSa). Podrobniji statistički prikaz nije napravljen, jer bi premašio doseg analize, a sam cilj ne bi bio u cijelosti ispunjen.

Novim Okvirnim mjerilima za rad sudaca za kalendarsku 2020. propisana su mjerila za rad sudaca općinskih, trgovačkih, upravnih i županijskih sudova te za Visoki upravni sud, Visoki trgovački sud, Visoki kazneni sud te Visoki prekršajni sud RH. Iz priloženog možemo uočiti da postoji mogućnost da se osnuje Visoki kazneni sud, čije osnivanje je već duže vrijeme u najavi. Okvirna mjerila su podijeljena na grane općinskih, županijskih i visokih sudova pri čemu se dalje dijeli na grane prava i vrste sporova koje u svojoj nadležnosti imaju odjeli od navedenih sudova. Najveći zahtjevi postavljeni su pred suce općinskih sudova, i to općenito u izvanparničnim postupcima. Najzastupljeniji i mnogobrojni predmeti koji se smatraju da pristižu i koji bi trebali biti meritorno okončani su u najvećem dijelu ovršni predmeti, zemljišnoknjižni predmeti, ovjera ugovora o doživotnom uzdržavanju, rješenja i pravne pomoći prekršajnih sudova, odlučivanje o sukobu

¹ Zakon o sudovima, Zakon o Državnom sudbenom vijeću, Zakon o parničnom postupku, Stečajni zakon, Zakon o stečaju potrošača, Ovršni zakon, Zakon o područjima i sjedištima sudova.... et seq.

² Zakon o sudovima (NN, br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19), dalje: ZS.

³ Tekst Okvirnih mjerila dostupan je na mrežnim stranicama Ministarstva pravosuđa: <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Zakoni%20i%20ostali%20propisi/Okvirna%20mjerila%20za%20rad%20sudaca.pdf> (24.03.2020.).

nadležnosti, te upisi u glavnu knjigu trgovačkih sudova. *Exempli causa*, sudac općinskog suda bi u kalendarskoj 2020. trebao riješiti 2000 ovršnih predmeta na novčanoj tražbini, a sudac zemljišnoknjižnog odjela 4000 zemljišnoknjižnih predmeta. Dobivene podatke potrebno je usporediti sa statističkim izvješćem Ministarstva pravosuđa kako bi dobili očekivani rezultat za 2020. sukladno okvirnim mjerilima. Sucima se ne računaju kazneni i prekršajni predmeti koji su dovršeni zastarom, niti se sucima vrednuju predmeti koje su ustupili drugom sudu kao ni predmeti sudske uprave. 50% više se sucima računaju kazneni i prekršajni predmeti stariji više od 3 godine a koje su dovršili, kao i građanski predmeti, uključujući i upravne predmete, starije od 5 godina, ali samo u prvostupanjskoj fazi postupka. Također je novim Okvirnim mjerilima znatno otežan položaj sudaca županijskih sudova iz područja civilnog suđenja koji na godišnjoj razini moraju riješiti 220 žalbi na prvostupanjske presude ili 300 žalbi na rješenja odnosno 450 raznih sporova proizašlih iz nepoštivanja kolektivnih ugovora. To je prema početnim procjenama povećanje norme i do 20%. Okvirna mjerila predviđaju i iznimke od propisanih normi, pa tako sucima koji nisu riješili predviđen broj predmeta jer ukupan broj dodijeljenih predmeta sudu ili njemu ne omogućuje postizanje predviđenih rezultata rada, priznaje zadovoljenje kriterija. No do takvih situacija u praksi ne bi trebalo dolaziti, naročito ako uzmemo u obzir dodjeljivanje predmeta putem algoritama. Nadalje, sucima se norma umanjuje za određen postotak ako vrše mentoriranje savjetnicima, vježbenicima i zemljišnoknjižnim referentima pri čemu stope najviše iznose 12 %. Predsjedniku DSV-a se norma umanjuje za 75 %, a članovima za 20 %. Također, norma se umanjuje predsjednicima sudova i predsjednicima odjela sudova te njihovim zamjenicima ako pored poslova sudske uprave obavljaju i sudačku dužnost za određen postotak koji je ovisan o broju sudaca, no ne više od 50%. Glasnogovornicima suda se norma umanjuje za 10 %. Možemo zaključiti da Okvirna mjerila suce na određenim položajima oslobađaju i predviđaju im odstupanja jer se bave i poslovima različitim od sudačke dužnosti. Predviđeno je da sudac radi 220 dana u kalendarskoj godini. Kriteriji se umanjuju i za dane odsutnosti zbog bolesti, službenih razloga te ostalih opravdanih razloga. Za suce kaznenih županijskih sudova u prvom stupnju koji dobiju složen kazneni predmet, predsjednik suda može odrediti da su ispunili sudačku dužnost za kalendarsku godinu. Okvirna mjerila od strane sudaca najveću kritiku trpe u pogledu broja predmeta koje sudac mora riješiti na godišnjoj razini zbog čega navedeni propis suci doživljavaju kao teško savladive obveze i dužnosti. Naime, u čl. 1. navodi se da Okvirna mjerila propisuju broj predmeta koje je potrebno riješiti u kalendarskoj godini u okviru radnog vremena. Međutim, radno vrijeme sudca podrazumijeva, uz pisanje presuda i ostalih odluka kojima se rješavaju predmet, i održavanje ročišta, pisanje procesnih odluka, dopisa i provođenje

ostalim radnji potrebnih za provođenje glavne rasprave, zatim proučavanje spisa, sudske prakse i stručne literature. Stoga prosječni sudac broj predmeta zadan Okvirnim mjerilima može riješiti samo uz rad kod kuće izvan radnog vremena. Razlog za to je činjenica da norma za rad sudaca nije kreirana mjerenjem vremena koje se utroši za svaku radnju potrebnu za rješavanje predmeta.⁴

Ako su okvirna mjerila za rad sudaca skupovi zahtjeva konkretnog društva za osobinama koje sudac mora imati u svom radu, onda je metodologija rada suda način stupnjevanja, procjenjivanja mjere u kojoj sudac zadovoljava društvene zahtjeve, osobine sadržane u okvirnim mjerilima. Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti⁵ akt je kojeg donosi Državno sudbeno vijeće (DSV) temeljem ZS uz prethodno mišljenje Vijeća predsjednika svih sudačkih vijeća u Republici Hrvatskoj te Opće sjednica Vrhovnog suda RH. Metodologija je akt kojim su propisani kriteriji za ocjenjivanje, dakle određuju se mjerila ocjenjivanja, njihovo bodovanje i način računanja razdoblja ocjenjivanja određenog ZS. Obnašanje sudačke dužnosti svih sudaca u RH, osim sudaca Vrhovnog suda RH, ocjenjuje se povodom prijave suca na oglas za imenovanje na drugi sud, na viši sud i za predsjednika suda. Rad se ocjenjuje tijekom kalendarske godine koja iznosi, kako je prethodno spomenuto, 220 radnih dana sukladno Okvirnim mjerilima za rad sudaca. Navedeni akt možemo kroz kritičku prizmu proučavati na dva načina, jedan je način da utvrdimo prednosti njegovih odredaba, a drugi je da utvrdimo njegove nedostatke i moguće propuste.

Kao što je već navedeno, pozitivnu stranu ovog akta predstavlja osiguravanje neovisnosti u radu sudaca jer se dodatno kontrolira njihovo meritorno odlučivanje i provođenje postupaka jer ako se njihova odluka ukida zbog postupovnih pogrešaka usporedno s tim smanjuje se njihova ocjena. Iduća komponenta pozitivnosti je povećanje produktivnosti donošenja odluka kojima se okončava postupak čime se postiže svrha načela učinkovitosti i ekonomičnosti te načelo pružanja pravne zaštite i pravne pomoći građanima te ustavna jamstva i načela. Svatko ima pravo da neovisno ustanovljen i nepristrani sud, u razumnom roku, odluči o njegovim pravima i pravnim interesima, pri čemu se ovakvim načinom ocjenjivanja bolje odražava vremenska komponenta u tom načelu, u razumnom roku. Također, iz ove metodologije možemo vidjeti poticanje sudaca na usavršavanje njihovog akademskog zvanja, te sudjelovanja u znanstveno-istraživačkim aktivnostima, seminarima, Pravosudnoj akademiji, objavljivanjem stručnih radova i knjiga, te sudjelovanje u poučavanju budućeg kadra koji pohađa znanstvene i obrazovne institucije na kojima su suci zaposleni ili sa kojima surađuju i drže predavanja.

⁴ Više o tome vidi: Puljić, J., Okvirna mjerila za rad sudaca, Informator br. 6239-6241, 2013., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci-abecedarij/okvirna-mjerila-za-rad-sudaca> (01.04.2020.).

⁵ Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti (NN, br. 125/19.), dalje: Metodologija.

Za takve aktivnosti dodaje se određen brojčani postotak koji ulazi u sveukupnu ocjenu. Međutim, Metodologija za obrazovanje i stručno usavršavanje propisuje puno manje bodova nego li za sudački staž. Takva evaluacija u suprotnosti je s Mišljenjem br. 17. (2014.) Savjetodavnog vijeća Europskih sudaca o vrednovanju sudačkog rada, kvaliteti sudbenog sustava, poštivanju sudačke neovisnosti⁶ koje sukladno „Kijevskim preporukama“⁷ jednako cijeni znanje stečeno obrazovanjem i znanje stečeno radom u struci.⁸ S obzirom da Metodologija daje prednost znanju stečenom radom trebalo bi se cijeliti znanje i iskustvo stečeno radom u onom pravnom području za koje se kandidat natječe za viši sud. Međutim, usprkos nazivu „Iskustvo u obnašanju sudačke dužnosti“ čl. 11. Metodologije cijeni samo duljinu sudačkog staže, ne i iskustvo stečeno u obnašanju sudačke dužnosti na određenom pravnom području. Tako, primjerice ako se na oglas za županijski sud – građanski odjel natječu sudac općinskog suda koji je cijeli svoj radni staž proveo na parničnom odjelu i sudac upravnog suda koji je cijeli svoj staž proveo na upravnom sudu, njihov radni staž bit će jednako bodovan, iako sudac upravnog suda nema nikakvog radnog iskustva iz područja građanskog prava. Takvo normativno rješenje u suprotnosti je s mišljenjem CCJE i UNa koji utvrđuju da se napredovanje sudaca ne smije temeljiti samo na duljini staža, već na objektivnim kriterijima, posebno sposobnosti, integritetu i iskustvu.⁹

Daljnje, negativne strane odražavaju se iz pokušaja poboljšanja sudbene vlasti kao svojevrsne nuspojave koje su neizbježne, a neke se pojavljuju samostalno kao rezultat društvenih, socijalnih, kulturoloških, antropoloških, prije svega ljudskih procesa. Pokušajem poticanja rasta produktivnosti rada sudaca kroz metodologiju ocjenjivanja može doći do smanjenja kvalitete odluka, naročito kršenjem postupovnih pravila, bez obzira jesu li one namjerne ili nenamjerne. Suci prilikom obnašanja sudačke dužnosti biti će skloni postizanju bolje ocjene koja zahtijeva više rada, odnosno odluka kojima se okončava postupak pri čemu njihova ažurnost može rezultirati postupovnim pogreškama. Naglasak je više stavljen na postupovne povrede zbog kojih se za određen postotak smanjuje njihova ocjena nego na materijalnu ispravnost takvih odluka što također utječe na kvalitetu odluka. Takvom pritisku rasta produktivnosti manje su izloženi suci koji

⁶ Mišljenje br. 17. (2014.) Savjetodavnog vijeća Europskih sudaca (*Consultative Council of European Judges - CCJE*) o vrednovanju sudačkog rada, kvaliteti sudbenog sustava, poštivanju sudačke neovisnosti, dalje: Mišljenje CCJE, dostupno na: http://www.uhs.hr/old/data_sve/docs/CCJE-MISLJENJE_BROJ_17.pdf (02.04.2020.).

⁷ Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Europi, Južnom Kavkazu i centralnoj Aziji, Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava i Max Planck Minerva Research Group on Judicial Independence, Kijev, 23-25.06.2010., dalje: Kijevske preporuke, dostupno na: <https://www.osce.org/bs/odihr/80802?download=true> (02.04.2020.).

⁸ Vidi točke 17., 18., 19. i 27. Kijevskih preporuka i točka 33. Mišljenje CCJE.

⁹ Mišljenje CCJE točka 27.

imaju umanjenje norme i to u visini postotka umanjenja norme. Osim što želja za postizanjem kvantitete može utjecati na kvalitetu odluka, također i želja za što većim brojem potvrđenih odluka može utjecati na kvalitetu odluka. Sklonost prema što većem broju potvrđenih odluka može dovesti do obavezne primjene postojeće sudske prakse. Time se ugrožava nužna kreativnost u sudskim odlukama koja je neophodna za preispitivanje postojeće sudske prave i razvoj pravne misli. Poseban problem u mjerenju kvalitete rada prema ukinutim odlukama predstavlja činjenica da se polazne pozicije sudaca razlikuju. Tako sucima općinskih sudova odluke mogu biti ukinute od strane viših sudova sukladno odredbama Zakona o parničnom postupku¹⁰ i Zakona o kaznenom postupku,¹¹ dok sucima upravnih sudova odluke mogu biti samo potvrđene ili preinačene sukladno odredbi čl. 74. Zakona o upravnim sporovima.¹² To znači da će u postupku natječaja za viši sud, sudac upravnog suda u pogledu kvalitete ostvariti maksimalne bodove, dok to za suce općinskih sudova skoro nije moguće. Također postoji razlika između sudaca parničnih i kaznenih odjela i izvanparničnih odjela. Suci koji rade na izvanparničnim predmetima (zemljišnoknjižnim, registarskim, stečajnim i izvanparničnim) imaju zadanih 50 bodova po osnovu kvalitete (čl. 9. st. 8. Metodologije), dok suci koji rade na parničnim i kaznenim predmetima među kojima se nalaze i teški, složeni predmeti teško mogu ostvariti 50 ili više bodova po osnovu kvalitete, jer su ti teški i složeni predmeti uglavnom oni koji se ukidaju i vraćaju na ponovni postupak. U određenim, propisanim slučajevima, neki suci se nalaze u privilegiranom položaju jer zbog nekih svojih aktivnosti koje ne uključuju donošenje odluka, ostvaruju ocjenu kao i ostale kolege koje se isključivo bave donošenjem odluka, što može rezultirati nezadovoljstvom određenog sudačkog kadra. Navedena situacija bi se mogla drugačije riješiti nego kao što je to sada predviđeno. Zbog takvih situacija može doći do određenih malverzacija kojima suci iskorištavaju pogodnosti koje im metodologija predviđa zbog aktivnosti koje su različite od donošenja odluka, a utječu na cjelokupnu ocjenu rada pri čemu se stvara pogrešna predodžba o produktivnosti rada sudaca.¹³

U konačnici, ocjenu obnašanje sudačke dužnosti daje Sudačko vijeće, a ovo u suglasju sa odredbom čl. 49. st. 1. podst. 1. ZS-a. Odredbama čl. 50. ZS-a je propisano kako se sudačka vijeća osnivaju za županijski sud i općinske sudove

¹⁰ Zakon o parničnom postupku (NN, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 123/08, 57/11, 25/13, 89/14, 70/19), dalje ZPP.

¹¹ Zakona o kaznenom postupku (NN, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19), dalje ZKP.

¹² Zakon o upravnim sporovima (NN, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17), dalje: ZUS.

¹³ Isto vidi, Jakovina, D., Vrednovanje rada sudaca u Republici Hrvatskoj: prikaz Metodologije izrade ocjene sudaca, dostupno na http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Drazen_Jakovina2.pdf (13.03.2020.) te Kontrec, D., Vrednovanje rada sudaca: iskustva iz Republike Hrvatske, Sveske za javno pravo, br. 26., 2016., str. 3. et seq.

s područja tog županijskog suda, pri županijskom sudu, za trgovačke sudove osniva se vijeće pri Visokom trgovačkom sudu, a za upravne sudove, pri Visokom upravnom sudu RH. Također je propisano kako poslove sudačkih vijeća za Visoki prekršajni sud RH, Visoki kazneni sud i Vrhovni sud RH, obavljaju sjednice svih sudaca tih sudova. Odredbom čl. 59. ZS-a određeno je kako sudačko vijeće ima predsjednika i zamjenika, dok je odredbom čl. 60. st. 1. ZS-a propisano kako sudačko vijeće odlučuje na sjednici većinom glasova svih članova tajnim glasovanjem.

Razmatranjem odredbi ZS-a koje reguliraju rad odnosno postupanje sudačkih vijeća u postupku davanja ocjene sucima - kandidatima koji sudjeluju u natječajima za slobodna mjesta na višem sudu za primijetiti je određene nepreciznosti i nelogičnosti. No, kako je tema ovog rada vrednovanje rada sudaca navedenom se ovom problematikom nećemo posebno baviti. No, ipak treba skrenuti pozornost na slijedeće. Odredbom čl. 49. st. 1. podst. 3. ZS-a propisano je kako sudačko vijeće daje mišljenje DSVu, o kandidatima za suce, dok je odredbom st. 2. istog članka određeno kako to mišljenje daje sudačko vijeće nadležno za sud u kojem se sudačko mjesto popunjava i to u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva DSVa. S druge pak strane odredbom čl. 100. st. 3. ZS-a je određeno kako je odluku o ocjeni sudačko vijeće dužno donijeti i dostaviti najkasnije u roku od 45 dana od dana zaprimanja zahtjeva DSV za donošenjem ocjene. Ne ulazeći u ovaj nerealni normativni optimizam zakonodavca kako je tu ocjenu zaista moguće donijeti najkasnije u roku od 45 dana (dakle i onda kada na natječaju sudjeluje i na desetke sudaca, pa je postupak ocjenjivanja složen i iziskuje broje predradnje), za primijetiti je slijedeću nelogičnost. Naime, ne bi trebalo biti sporno kako bi sudačko vijeće za davanje mišljenja o kandidatu koji se natječe za viši sud, trebalo prethodno donijeti ocjenu o njegovom obnašanju sudačke dužnosti. Ocjena o obnašanju sudačke dužnosti je *condicio sine qua non*, za davanje mišljenja o sucu - kandidatu. Stoga nam se čini kako nomotehnički nije prihvatljivo uređenje koje nameće sudačkom vijeću obvezu dostavljanja mišljenja o kandidatu, primjerice za suca višeg suda, u kraćem roku, od onog koji je propisan za dostavljanje ocjene o obnašanju sudačke dužnosti za tog istog kandidata. Ukoliko bi se pak smatralo da sudačko vijeće može ocjenu o obnašanju sudačke dužnosti dostaviti DSV-u u istom roku kako je to propisano i za dostavu mišljenja, dakle u roku od 30 dana, onda je za reći kako bi taj rok, kao uostalom i onaj rok od 45 dana, u natječajima na koji se javlja veliki broj sudaca bilo apsolutno nemoguće poštovati, na što ukazuje dosadašnja praksa rada sudbenih vijeća bez obzira na svu predanost i marljivost vijeća. Ovo je posebno za istaknuti stoga što je odredbom čl. 100. st. 4. ZS-a određeno kako predsjedniku sudačkog vijeća prestaje mandat ukoliko sudačko vijeće ne donese i dostavi ocjenu DSV-a u roku od 45 dana čime se sudačko vijeće, a naročito

njegov predsjednik, dovode u krajnje neugodnu situaciju poštovanja roka kojega u određenim postupcima objektivno nije moguće održati. Slijedom navedenog valja razmisliti o izmjeni ZS-a u dijelu navedene problematike i to na način da rokovi kako za dostavu ocjene o obnašanju sudačke dužnosti tako i za dostavu mišljenja o kandidatima budu jednaki, te se produže bar u složenijim postupcima natječaja s većim brojem kandidata.

3. OPĆA ANALIZA SUSTAVA OCJENJIVANJA SUDACA U RH

Kada govorimo o RH, učinak rada nekog suca na osnovu broja predmeta koje je „završio“ duboko je ukorijenjen u pravosudnoj kulturi RH. U bivšoj državi orijentacione norme u pravosuđu donosili su Sekretarijati za pravosuđe i upravu (današnja ministarstva pravosuđa). Naravno, napredovalo se u razradi mehanizama ocjenjivanja i upotrebnosti vrijednosti ostvarenja norme tako da je postojeći sistem nastajao kao rezultat nastojanja da se poveća ažurnost i postigne učinkovitost rada sudaca. Štoviše, tako se ocjenjuju i državni odvjetnici,¹⁴ tako se ocjenjuju i pravni referenti i ostali službenici u sustavu državne uprave,¹⁵ pa, štoviše, to je i model napredovanja nastavnika na pravnim fakultetima¹⁶. Stoga je i bio logični slijed da se metoda ocjenjivanja nosilaca pravosudnih funkcija u velikoj mjeri oslanja na kvantitativne, pa možemo pojednostaviti i puke statističke pokazatelje.

Pitanje koje se postavlja jesu li oni dovoljni da bi se ocijenio cjelokupan rad sudca, a koji se tiče i količine posla i vrste i prirode predmeta odnosno zadataka, kao i samog odnosa prema poslu.

S jedne strane, postoje stajališta koja smatraju da ocjenjivanje sudaca, umjesto na kvantitetu, treba biti primarno zasnovano na kvaliteti, stručnosti i osobnim sposobnostima te znanjima sudca, što je i u skladu s relevantnim međunarodnim preporukama. Smatraju kako je „kult“ statistike rad sudaca pretvorio u apsurd koji je potpuno obesmislio svrhu i ciljeve ocjenjivanja. Naime, dva međunarodna tijela se bave problemom vrednovanja rada sudaca: Savjetodavno vijeće evropskih sudaca (CCJE) i Evropska mreža sudskih savjeta (ENCJ). Ista polaze od stajališta da ocjenjivanje treba biti kvalitativno i fokusirano na profesionalne kompetencije, osobne sposobnosti i društvene vještine sudca. Ne smije biti ocjenjivanja na

¹⁴ Primjerice, Okvirna mjerila za rad zamjenika državnih odvjetnika, u primjeni od 01.01. 2020.

¹⁵ Čl. 94., st. 1. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, br. 86/08, 61/11, 4/18 i 112/19) propisano je da se svake godine, najkasnije do 31.03., službenici u jedinicama lokalne samouprave ocjenjuju za rad u prethodnoj godini.

¹⁶ Pravilnik o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja, NN, br. 28/17.

temelju sadržaja odluka i presuda, a posebno treba izbjeći kvantitativne kriterije kao što je broj ukinutih i oslobađajućih odluka.¹⁷ Kao rezultat mjerenja kvantiteta umanjuje se kvalitet rada nositelja pravosudnih funkcija pa samim time i njihova suštinska efikasnost i posvećenost radu. Štoviše, doktrina naznačuje kako ovakav način ocjenjivanja može biti jedan od uzroka neetičkog pristupa radnim zadacima u smislu da se pri odabiru prioriteta za rad nastoji primarno ostvariti statistika, a ne postići kvalitet. Pri tomu također navode da mnogi neshvatljivi propusti ili neuobičajene odluke nisu posljedica koruptivnog djelovanja, već konformističkog i neetičkog odnosa prema predmetima u kojima odlučuju.

S druge strane, iako je većina sudaca uspijevala ispuniti brojčane norme predmeta na mjesečnoj razini, jako je skroman broj stajališta koja opravdavaju postojeći sustav okvirnih mjerila za rad sudaca. Oni polaze od stajališta da matematičko bodovanje potencijalno može ugroziti sudačku nužnu kreativnost, no uvažavajući zahtjev transparentnosti kod imenovanja i napredovanja sudaca smatraju da je jedini ispravan način postojeći matematički model. Pa čak i oni koji ih podupiru smatraju kako *de lege lata* rješenja zanemaruju činjenicu da se predmeti znatno razlikuju po svojoj vrsti i složenosti što može rezultirati činjenicom da sudac koji radi na tzv. "lakšim" predmetima bude bolje ocijenjen u odnosu na onog koji radi na složenim tzv. "teškim" predmetima. Ako se zna da se rezultati ocjenjivanja sudaca uzimaju u obzir i u kontekstu napredovanja, odnosno imenovanja na više pozicije u pravosuđu, onda se sudci koji rade na složenim predmetima stavljaju u nepovoljniji položaj u postupku napredovanja, iako je njihov suštinski doprinos možda veći u odnosu na kolege koji rade više jednostavnijih predmeta, a njihova je „specijalizacija“ poželjna i na višim razinama u pravosuđu. Potencijalno ozbiljan problem u postupku ocjenjivanja sudaca prilikom natječaja za viši sud, može predstavljati neusklađenost Metodologije sa ZSa i to u dijelu koji se tiče ocjenjivanja rada sudaca. Naime, odredbom čl. 97. st. 1. t. 2. ZS-a, pored ostalog je propisano kako Sudačko vijeće ocjenjuje rad sudaca prema mjerilu: "broj odluka u kojima je utvrđena bitna povreda postupka u odnosu na broj odluka u kojoj su izjavljeni pravni lijekovi". S druge pak strane Metodologija ovu kategoriju kvalitete rada određuje na drugačiji način. Odredbom čl. 9. st. 1., t. 3. Metodologije propisano je kako bodove tijekom ocjenjivanog razdoblja sudac ostvaruje na temelju postotka ukinutih odluka "u odnosu na broj ispitanih i vraćenih odluka od strane neposredno višeg suda tijekom ocjenjivanog razdoblja, a ukinute su zbog bitne postupovne povrede ili su potvrđene odnosno preinačene premda je takva povreda počinjena". Slijedom navedenog jasno je kako se prema ZS-u, u bitnome, broj ukinutih odluka zbog bitne povrede postupka stavlja u razmjer sa brojem odluka u kojoj su izjavljeni pravni lijekovi, dok se

¹⁷ Vidi Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR Mišljenje br. CDL-AD(2011) 012, čl. 55.

prema Metodologiji broj odluka u kojima je utvrđena bitna povreda postupka stavlja u razmjer sa brojem ukinutih odluka (dakle ne prema broju odluka u kojima je izjavljen pravni lijek) plus potvrđene i preinačene premda je bitna povreda počinjena. Jasno je da je ova kategorija kvalitete rada sudaca, različito regulirana u dva pravna propisa, na koji zaključak ne utječe odredba čl. 97. st. 4. ZSa kojom je propisano kako će se mjerila iz st. 1. ovog članka razraditi Metodologijom ocjenjivanja sudačke dužnosti. Posebno je za istaknuti kako bi izračuni kategorije kvalitete rada sudaca, po ovim dvjema pravnim izvorima, doveli i do drugačijeg vrednovanja rada, odnosno bodova koje ostvaruju suci. Tako bi zasigurno nekim sucima, a s obzirom na njihove rezultate rada, odgovaralo da se u ovom segmentu postupa po ZS-u, a drugima bi odgovarala primjena Metodologije.

Čini se da bi u sadašnjoj situaciji sudačka vijeća trebala postupati prema traženju DSV-a, pa ukoliko DSV traži dostavu ocjene o obnašanju sudačke dužnosti sukladno Metodologiji, što je 2020. kod pojedinih natječaja već bio slučaj, onda bi tako trebalo i postupati. No, neovisno o tome svakako je za primijetiti kako bi bodovanje sudaca prema odredbi čl. 9. st. 1., t. 3. i st. 4. Metodologije, moglo dovesti i dovodi do čitavog niza sasvim nevjerojatnih i apsurdnih situacija, a što je još važnije do ozbiljnih nepravdi prilikom bodovanja, odnosno ocjenjivanja sudaca. Pokušati ćemo to zorno pokazati na jednom hipotetskom primjeru.

Suci Općinskog suda u T. Ivan Ivanić i Filip Filipić, javili su se na natječaj povodom oglasa za suca Županijskog suda u S. Pretpostavimo da su u ocjenjivanom razdoblju ovo dvoje sudaca radili na istoj vrsti predmeta te donijeli isti broj odluka, njih 100 (sto).

Sucu Ivanu Ivaniću u predmetnom je razdoblju viši sud ukinuo 10 odluka, od čega je 3 odluke ukinute zbog bitne povrede postupka, dakle ukinuto mu je zbog bitne povrede postupka u odnosu na ukupan broj ukinutih odluka, 30% odluka. Sukladno odredbi čl. 9. st. 1. t. 3. i st. 4. Metodologije, sudac Ivanić ne bi ostvario niti jedan bod.

S druge pak strane, sucu Filipu Filipiću, koji radi na istoj vrsti predmeta kao i sudac Ivanić, u ocjenjivanom je razdoblju ukinuto 50 odluka, od čega zbog bitne povrede postupka 7 odluka, dakle ukinuto mu je zbog bitne povrede postupka u odnosu na ukupan broj ukinutih odluka 14%. On bi pak u suglasju sa odredbom čl. 9. st. 1. t. 3. i st. 4. Metodologije, ostvario 5 bodova, dakle cijelih 5 bodova više od suca Ivanića. Ovo unatoč tome što sudac Ivanić u odnosu na Filipića ima 5 puta manje ukupno ukinutih odluka i više od dvostruko manje ukinutih odluka zbog bitne povrede postupka, te je evidentno "kvalitetniji". Ovaj potpuno nepravedni, i neprihvatljivi "zaostatak" od 5 bodova, nastao primjenom propisa koji je duboko izvan svake pravne i životne logike, sudac Ivanić teško bi mogao doći. Ne bi to

uspio sve da je tijekom ocjenjivanog razdoblja stekao i akademski stupanj doktora znanosti, jer bi po tom osnovu ostvario 3 boda, (čl. 10. st. 3. t. c) Metodologije, te da je s osnova donošenja odluka kojim se završava postupak donio 120% odluka sukladno Okvirnim mjerilima (60 bodova na temelju čl. 7. st. 6. Metodologije), a sudac Filipić 101% odluka sukladno Okvirnim mjerilima (59 bodova na temelju čl. 7. st. 6. Metodologije), jer bi dakle po tom osnovu ostvario tek 1 bod više u odnosu na suca Filipića.

Apsurdi primjenom navedene odredbe Metodologije mogu biti i znatno veći nego u navedenom primjeru, na način da sudac koji ima i više ukupno ukinutih odluka i više ukinutih odluka zbog bitne povrede postupka ostvari i 9 bodova prednosti po navedenom kriteriju kvalitete rada u odnosu na suca koji ima i manje ukupno ukinutih odluka i manje ukinutih odluka zbog bitne povrede postupka, naravno uzevši u obzir da su oba suca radila na istoj vrsti predmeta i donijela isti broj odluka.

Zakon o državnom sudbenom vijeću¹⁸ koji je na snazi od 1.01.2020., pored ostalog, uređuje Pravila o vrednovanju kandidata u postupku imenovanja sudaca prvostupanijskih, županijskih i visokih sudova. Tako je odredbom čl. 55. st. 5. ZDSV-a propisano kako će DSV na razgovor pozvati kandidate koji su prema utvrđenom redosljedju ostvarili više od 130 bodova, a iznimno i manje ako je broj kandidata s najmanje 130 bodova manji od broja sudaca koji se imenuju. Ovo znači da bi prilikom ocjenjivanja sudaca povodom natječaja za suca, primjerice županijskog suda, moglo doći do toga da radi primjene duboko nepravednih i nelogičnih odredbi čl. 9. st. 1. t. 3. i st. 4. Metodologije “kvalitetniji” sudac uopće ne bude pozvan na razgovor kod DSV-a, na koji ga se način apsolutno isključuje od mogućnosti da bude imenovan za suca županijskog suda.

Slijedom navedenog mišljenja smo kako je *de lege ferenda* potrebno uskladiti Metodologiju sa ZDSV-om u dijelu ocjenjivanja kvalitete rada sudaca s obzirom na broj ukinutih odluka zbog bitne povrede postupka, vodeći računa o naprijed istaknutome. Ovo je potrebno učiniti odmah jer bi u protivnome mogle nastati ozbiljne teškoće u svezi provođenja postupka ocjenjivanja sudaca od strane sudačkog vijeća, kako u pogledu pravne sigurnosti/nესigurnosti (primjena ZS ili Metodologije), tako i u pogledu moguće nenadoknadive štete koja bi pojedinim sucima nastala primjenom sasvim nevjerojatnih i nelogičnih odredbi čl. 9. st. 1. t. 3. i st. 4. Metodologije.

Ipak, do tada, sudačka vijeća bi u postupku ocjenjivanja sudaca eventualno mogla, a tumačeći sadržaj obrazaca, koji su objavljeni u „Narodnim novinama“

¹⁸ Zakon o državnom sudbenom vijeću (NN, br. 116/10., 57/11., 130/11., 13/13., 28/13., 82/15., 67/18. i 126/19.), dalje: ZDSV.

br. 125/19., te se nalaze nakon teksta „Metodologije“,¹⁹ vodeći pri tome računa i o odredbi čl. 97. st. 1. t. 2 ZS-a, uzimati u obzir broj odluka u kojima je utvrđena bitna povreda postupka u odnosu na broj vraćenih odluka, a ne broj odluka u kojima je utvrđena bitna povreda postupka stavljati u razmjer sa brojem ukinutih odluka. Ovo sve iz razloga koji su već navedeni u ovom radu. Usput je za primijetiti kako je i sam sadržaj obrasca 2., u kojem se upisuju podaci o kvaliteti odluka, dijelom kontradiktoran, pa bi i to u budućnosti trebalo ispraviti.

Sudac koji ne donosi određen broj odluka propisan Okvirmim mjerilima i koje su svojom kvalitetom u većoj mjeri nezadovoljavajuće čini stegovno djelo te postupa protivno Kodeksu sudačke etike²⁰ i to baš protivno ustanovljenom načelu marljivosti (čl.10. Kodeksa).

Tako je odredbom čl. 62. st. 2. t. 1. ZDSV-a kao stegovno djelo predviđeno i neuredno obnašanje sudačke dužnosti. Stegovni postupak za ovo stegovno djelo pokrenuti će se, pored ostalog, osobito: 1. ako sudac bez opravdanog razloga ne izrađuje i ne otprema sudske odluke, 2. ako je sudačko vijeće ocijenilo rad suca ocjenom nezadovoljavajuće obnaša dužnost, 3. ako je bez opravdanog razloga broj odluka koje je sudac donio u jednogodišnjem razdoblju manji od 80% odluka utvrđenih Okvirmim mjerilima za rad sudaca.²¹

Odredbom čl. 14. st. 1. Kodeksa propisano je kako je poštivanje Kodeksa sudačka obveza, dok je odredbom st. 2. istog čl. određeno da svatko ima pravo ukazati na ponašanje suca suprotno odredbama ovog Kodeksa. Načelo marljivosti (čl.10. Kodeksa) podrazumijeva da je sudac dužan uložiti sav svoj trud i znanje u ostvarenju najboljih radnih rezultata, pazeći pritom da količina ostvarenih zadataka ne bude na štetu njihove kvalitete.²²

Za primijetiti je kako je odredbom čl. 76. st. 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima²³ propisano kako će Kodeks sudačke etike iz članka 107. Zakona o sudovima („Narodne novine“ br. 28/15. 33/15. i 82/15.) Povjerenstvo iz članka 63. ovoga Zakona donijeti u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona. Iako je ZID ZS stupio na snagu 1. siječnja 2019. „novi“ Kodeks nije donesen. Unatoč tome nema zapreke da se Kodeks iz 2006. i nadalje primjenjuje jer nijednim pravnim aktom nije stavljen izvan snage.

Ono što je primjetno, iz provedenog komparativnog istraživanja (vidi *infra*), da u većini slučajeva izgleda da izrada mjerila koji služe za upravljanje učinkom

¹⁹ U ovom slučaju obrazac 2., u koji se upisuju podaci o kvaliteti odluka suca.

²⁰ Kodeks sudačke etike (NN, br. 131/06.), dalje: Kodeks.

²¹ Čl. 62. st. 3. ZDSV-a.

²² Više o tome vidi: Smjernice za tumačenje i primjenu Kodeksa sudačke etike, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Vijeće predsjednika svih Sudačkih vijeća, Sv-2/2015 od 4. veljače 2016. - izvorno.

²³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN, br. 67/18.), dalje ZID ZS.

rada sudaca spadaju u nadležnost ministarstava nadležnog za poslove pravosuđa, iako se u nekim slučajevima, kao u Italiji ili Hrvatskoj pokazatelji izrađuju u konzultaciji sa tijelom koje predstavlja ekvivalent Vrhovnom sudu. Od strane određenih sudaca Vrhovnog suda RH, primjerice sudca Damira Kontreca, se smatra kako bi bilo poželjno da okvirna mjerila donosi predsjednik Vrhovnog suda ili Opća sjednica Vrhovnog suda.²⁴ U takvom slučaju možemo očekivati stajališta koja smatraju da visoke pravosudne institucije postavljaju svoje vlastite standarde putem VSRH što u očima javnosti održava sliku o pravosuđu kao o instituciji kojoj nedostaje odgovornost i koja ne služi potrebama javnosti. Međutim autori smatraju stajalište sudca VSRH Kontreca opravdanim jer ono što nam je pokazalo, sada već tridesetogodišnje iskustvo pravosudnih reformi, da nezavisnost ne dolazi bez izazova. Naime, samoregulacija je zahtjevan zadatak koji odgovornost za nezavisnost, nepristranost, profesionalnost i kvalitet pravosuđa, kao i za njegov sveukupan integritet, stavlja gotovo isključivo samo na pravosuđe i nosioce pravosudnih funkcija pojedinačno.

Ono što je također zanimljivo i značajno je vezanost Državnog sudbenog vijeća (dalje: DSVa), bodovnom listom o ocjenjivanju sudaca. Naime, Ustavni sud RH je u svoje tri odluke,²⁵ u kojima su odbijene ustavne tužbe, a kojima se pobijao izvršen izbor sudaca žalbenih sudova, tvrdio da bodovna lista predstavlja samo polaznu točku za donošenje odluke o izboru sudaca navodeći da DSV treba imati mogućnost da provede izbor sudaca u skladu sa svojim zakonski i ustavnim ovlastima. Ipak radi otklanjanja daljnjih nedoumica izmjene Zakona o Državnom sudbenom vijeću iz 2018. određuju da će se imenovati suce između najviše 10 kandidata koji su ostvarili najveći broj bodova, s time da razlika između izabranog kandidata i kandidata s najvećim brojem bodova ne smije biti veća od 10 bodova. Također je posebno propisana obveza DSVa da obrazloži odluku o imenovanju kandidata koji nisu ostvarili najveći broj bodova.

Neki autori smatraju kako za jedini i ispravan način te kriterij ocjenjivanja sudaca treba uzeti njihovo stručno usavršavanje, objavu stručnih i znanstvenih radova, sudjelovanje u izvođenju nastave na pravnim fakultetima ili pripremi pravnih propisa. Svi ostali kriteriji kako su uglavnom nepoznati zapadnoeuropskim državama za čijim standardima teži i Republika Hrvatska.²⁶

²⁴ Kontrec, D., *op. cit.*, str. 3. *et seq.*

²⁵ Ustavni sud RH, odluka U-III-1042/2012 od 27.05.2015; Ustavni sud, odluka U-III-4818/2015 od 28.01.2016 te Ustavni sud, odluka U-III-4631/2015 od 01.06.2016.

²⁶ Sesar, Milijan; Šustić, Kristijan, Ocjenjivanje rada sudaca u Hrvatskoj, Sloveniji, Austriji, SR Njemačkoj i Švicarskoj s posebnim osvrtom na Okvirna mjerila za rad sudaca (2007.) i Metodologiju izrade ocjene sudaca (2007.), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45. 3/2008., str. 530.

4. POREDBENO PRAVNA RJEŠENJA

Tijekom posljednjih godina modusi kojima se ocjenjuje učinak rada u pravosuđu bili su predmet studija u čitavom nizu zemalja, a stvarni sistemi ocjene se još uvijek unaprijeđuju u mnogim europskim i drugim zemljama. Ocjena radnog učinka pojedinog sudca se često usko povezuje sa ocjenom učinka rada, pa i dojmom²⁷ prema sudstvu kao cjelini. Ipak postupak ocjenjivanja sudaca relativno je nova tema komparativnih istraživanja. Stoga da bi se donosile pouzdanije, znanstveno utemeljeniji stavovi o ocjenjivanju sudaca trebalo bi imati uvide u odabranim drugim državama. Odabrane su mnoge zemlje, neke sa dužom, a neke sa kraćom demokratsko-pravnom tradicijom. Autori će se ograničiti na opće konstatacije o vrednovanju sudaca, zasnovane na poredbenim iskustvima, bez detaljnog razmatranja brojnih i raznolikih konkretnih specifičnih usporednih rješenja, koja razmatranja bi zahtijevala veliko vrijeme i prevazilazila planirani opseg rada.²⁸

Finski pravosudni sistem mjeri produktivnost sudaca brojem sudskih odluka po sudcu, podijeljenim sa brojem osoblja koje radi u sudu.

Republika Češka mjeri kvalitet donesenih odluka sudaca postotkom uvažениh žalbi ili dužinom trajanja postupka.

U Španjolskoj razvijena mjerila za ocjenu individualnog rada sudca služe za analizu funkcioniranja pravosuđa i sudova. Pri praćenja rada sudca ne prikupljaju se samo podaci o broju izrađenih presuda već i o broju presuda po vrstama materije. Rezultati mjerenja ipak mogu utjecati na karijeru sudaca tako što mogu biti korišteni u slučaju vođenja disciplinskog postupka. Norma za rad sudaca kreira se mjerenjem vremena koje se utroši za svaku procesnu radnju koju treba obaviti u jednom predmetu. Zbrojem vremena svih radnji koje treba obaviti u konkretnom predmetu dolazi se do očekivanog vremena za rješavanje određenog predmeta. Ovaj podatak uspoređuje se i kombinira sa vremenom rješavanja predmeta u najboljim sudovima čime se dolazi do vremenske norme malo niže (manje zahtjevne) nego u najboljim sudovima. Kriterij utroška vremena prilikom vrednovanja rada sudaca kombinira sa podacima iz izjašnjenja sudaca o posebnim

²⁷ U ovom smislu govorimo o dojmu, percepciji u kontekstu čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda, NN-MU, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

²⁸ Za poredbeno pravna istraživanja vidi, Vrednovanje rada sudaca – unaprijeđenje efikasnosti i nezavisnosti rada sudaca kroz vrednovanje njihovog rada, Visoki sud Srbije, 2007.; Generalni direktorat za ljudska prava i vladavinu prava Vijeća Evrope (2014). Izvještaj o sistemu ocjenjivanja rada sudaca utvrđenog od strane Visokog sudskog i tužilačkog vijeća; Delić, D., Novousvojeni Kriteriji za ocjenjivanje rada sudija u Bosni i Hercegovini: izgradnja kvalitetnog pravosuđa ili atak na koncept nezavisnog pravosuđa?, dostupno na mrežnim stranicama: http://www.fcjp.ba/analize/Demirel_Delic-Novousvojeni_Kriteriji_za_ocjenjivanje_rada_sudija_u_BiH_izgradnja_kvalitetnog_pravosudja_ili_atak_na_koncept_nezavisnog_pravosudja.pdf (12.03.2020.).

uvjetima pod kojima je radio u analiziranom razdoblju (u predmetima veće složenosti ili sa većim brojem stranaka, zbog većeg broja dokaza koje je trebalo izvesti u pojedinim predmetima, zbog postupanja u predmetima u kojima je bila prisutna veća pažnja javnosti i slično).

U Francuskoj se rad sudaca vrednuje opisno, na osnovu: opisa aktivnosti sudaca, opće ocjene rada, aktivnosti koje odgovaraju njegovom profesionalnom senzibilitetu, neophodnosti obuke i usavršavanja. Na ocjenu utiču: opće profesionalne sposobnosti (sposobnost i moć odlučivanja, sposobnost da sasluša i komunicira, sposobnost da se prilagodi novim situacijama), sudske sposobnosti (sposobnost korištenja svojih pravnih znanja, sposobnost vođenja postupka i sastanaka - izvansudskih aktivnosti, kao i sposobnost sagledavanja i vođenja predmeta), organizacijske sposobnosti (sposobnost da pokrene i podstakne neku aktivnost, da definira cilj, odredi neophodne ljudske resurse i sredstva) i profesionalno angažiranje (zalaganje na radu i efikasnost, usavršavanje, profesionalni odnos u odnosu na druge institucije).

Latvija razmatra radni učinak samo onih sudaca koji traže unaprjeđenje. Njihov rad ocjenjuju sudci viših sudskih instanci koji odlučuju o žalbama na odluke sudaca u pitanju. Drugi kriteriji, kao što su osobni i profesionalni kvaliteti, te učešće u permanentnoj edukaciji, se također ocjenjuju.

Njemačka izgleda koristi neku vrstu sistema zasnovanog na brojevima, dok su federalne jedinice ovlaštene da preciziraju kriterije i mjerila za izbor sudaca i za vrednovanje njihovog rada.

U SAD-u rad sudaca se ne ocjenjuje. U pravosudnom sistemu SADa kvalitativni podaci o pojedinačnim sudcima se ne prikupljaju, a opterećenost sudaca se koristi kao sredstvo za ocjenu potrebe za dodatnim sudcima i sudskim osobljem, a ne radi utvrđivanja ažurnosti i kvaliteta rada jednog sudca. Osnovno pitanje u vezi toga je pitanje potrebnog broja sudaca, suradnika i pomoćnog sudskog osoblja kako bi sud mogao vršiti svoju funkciju služenja javnosti. Broj riješenih predmeta ukazuje na opseg posla koji su obavili sudci koji su trenutno angažirani u sudu, ali povećanje broja riješenih predmeta ne mora automatski ukazivati na povećan rad sudaca, već može biti posljedica većeg angažiranja suradnika, zastupnika stranaka, pomoćnog osoblja, ili kombinacije spomenutih čimbenika. S tim u vezi, broj neriješenih predmeta ne može se uvijek pripisati smanjenoj aktivnosti sudaca jer su neki predmeti složeniji i zahtijevaju više vremena za rješavanje. Upravo iz tih razloga čak 18 država u SAD prestalo je koristiti kriterij broja riješenih predmeta po sudcu i kao pokazatelj potrebe za novim sudcima.

U Portugalu kriteriji za vrednovanje rada sudaca podrazumijevaju: ljudske kvalitete za vršenje funkcije (dostojanstvo, nezavisnost, moral, prihvaćanje i

razumjevanije sredine u kojoj obavlja funkciju, održavanje dobih kolegijalnih odnosa, smisao za pravdu), intelektualne i profesionalne sposobnosti (visok intelektualni nivo, sposobnost razumjevanja konkretne pravne situacije, kvalitet obavljenog posla) kao i organizacijske sposobnosti i sposobnost prilagođavanja funkciji.

U BiH je tek 2012. Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV) donijelo Kriterije za ocjenu rada sudaca (dalje: Kriteriji), a godinu dana kasnije i Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad sudaca i stručnih suradnika u sudovima u BiH. Kriterijima se utvrđuje način ocjenjivanja rada sudaca, vođenje evidencije o ostvarenim rezultatima i elementi i način utvrđivanja ocjene. Na osnovu propisanih pravila vrši se evidencija o broju, vrsti i načinu završetka predmeta za izvještajni period. U suštini, mjesečni i godišnji rezultat rada sudaca dobije se tako što se završeni broj predmeta podijeli s brojem predmeta koji je sudac trebao završiti u skladu sa godišnjom normativom osnovnog sudca. U doktrinarnim raspravama suštinski prigovori odnose se na ocjenjivanje kvaliteta odluka i odnos sudca prema radu.²⁹

U Republici Sloveniji, pravni osnov za ocjenjivanje predstavljaju odredbe Zakona o sudskoj službi. Na osnovu zakonskog ovlaštenja, Visoko sudsko vijeće (Vijeće) donosi provedbeni akt – Mjerila za kvalitetu rada sudaca u postupku izrade ocjene sudske službe. Spomenuti akt detaljnije definira koja konkretna mjerila treba koristiti u okviru svakog zakonski određenog kriterija prilikom izrade ocjene sudske službe. Bitno je napomenuti da je u Republici Sloveniji u 2016. konačno napušten princip prema kojem se dugi niz godina provjeravalo, je li sudac tijekom godine riješio Mjerilima propisan broj predmeta. Znači, napušten je princip tzv. sudske norme.³⁰

U Republici Srbiji, Visoki savjet sudstva je 2016. donio Pravilnik o kriterijima, mjerilima i postupku za ocjenjivanje rada sudskih pomoćnika. Malo kasnije donesen je i Pravilnik o kriterijima i mjerilima za izbor sudaca i predsjednika sudova. Temelj za donošenje Pravilnika o kriterijima, mjerilima, postupku i tijelima za vrednovanje rada sudaca i predsjednika sudova sadržan je u Glavi V Zakona o sudcima - Vrednovanje rada sudaca. Cilj Pravilnika je da se propišu kriteriji i mjerila za vrednovanje rada sudaca i predsjednika sudova koji su precizni, mjerljivi i objektivni. Postupak vrednovanja je propisan s ciljem da omogući sudjelovanje sudaca i predsjednika sudova tijekom cijelog postupka

²⁹ Perić, B., Kako pratiti i ocjenjivati rad pravosuđa, ili zašto treba napustiti sistem normiranja rada sudija, Sveske za javno pravo, 2017., br. 28, str. 2-3. Isto vidi, Dodik, B., Vrednovanje rada sudija u Bosni i Hercegovini, Sveske za javno pravo, 2016., br. 26, str. 4-5.

³⁰ Pogačnik, M., Vrednovanje rada sudaca u Republici Sloveniji, Sveske za javno pravo, 2017., br. 28, str. 4-5.

vrednovanja. Istovremeno, cilj je bio stvoriti temelj za napredovanje sudaca u karijeri, na osnovu rezultata rada.³¹

5. UMJESTO ZAKLJUČKA

U našoj, ali i poredbenim doktrinarnim raspravama je ostalo otvoreno mnogo pitanja, pa tako je li nakon reforme pravosudnog sustava i dalje neophodno normiranje rada sudaca? Šta je primarni interes društva: praćenje rada pojedinih nositelja pravosudnih funkcija ili praćenje rada pravosuđa? Šta opravdava normiranje i kakvi su njegovi ciljevi u sistemu koji se reformira u svim pravcima? Može li se na osnovu pojedinačnog praćenja rada sudaca pratiti i ocjenjivati rad pravosuđa kao cjeline?³² Iako su tijekom dugog vremena izbijale brojne (neproduktivne) kontroverze, upućenima je od samog početka bilo jasno da postojeći pristup ocjenjivanja, pristup zasnovan kroz optimiziranje odgovarajućih brojeva, nije najoptimalniji. Dakle, „*Pareto optimum*“ termin poznat u ekonomskoj teoriji kao, najjednostavnije rečeno, stanje odnosno rješenje koje bi bilo idealno i prihvatljivo za sve nije moguće. Izvršena analiza hrvatskog sustava evaluacije sudaca ukazuje na niz nedostataka i nelogičnosti. Štoviše, prostor mogućeg rješenja problema nije baš lako vidljiv jer su gotovo svi suci u razdoblju čak i najvećeg gomilanja zaostataka ostvarivali normu (tj. barem statistički gledano odradili su koliko se od njih traži temeljem tada postojećih mjerila), pa je „začarani krug“ pravnog apsurdna postao još apsurdniji (previše sudaca, previše zaostataka, a svi rade koliko treba). U EU i okolnim zemljama dvadeset i četiri zemlje članice suce ocjenjuju na više ili manje formalan način (Albanija, Austrija, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Cipar, Estonija, Francuska, Gruzija, Njemačka, Grčka, Mađarska, Italija, Republika Moldovija, Monako, Nizozemska, Poljska, Rumunjska, Slovenija, Španjolska, „Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija“ Turska, Ukrajina). Estonija i Ukrajina suce ocjenjuje samo prije trajnog imenovanja. Formalni sustav individualnog ocjenjivanja ne koristi se u devet članica (Češka, Danska, Finska, Island, Luksemburg, Norveška, Švedska, Švicarska, Velika Britanija). Švedska koristi određene alate za individualno ocjenjivanje, kako bi se utvrdio manji dio plaće suca. Finska i Švicarska koristi individualno ocjenjivanje u raspravama radi razvoja karijere sudaca. U Velikoj Britaniji, neformalno ocjenjivanje se primjenjuje kada se razmatra zahtjev suca za

³¹ Tomić, M., Vrednovanje rada sudaca i predsjednika sudova u Republici Srbiji, Švedske za javno pravo, 2016., br. 26, str. 10. et seq.

³² Perić, B., op. cit., str. 2-3.

napredovanjem.³³ Dakle, analiza poredbenih iskustava ne daje jasan i nedvosmislen odgovor kako je najbolje vrednovati rad sudaca, ali ukazuje da u svim državama postoji neslaganje između normativnog, onoga kako bi trebalo biti i zbilje, koja je često sasvim oprečna. To je rezultat činjenice da pogrešno analizirati sustav ocjenjivanja sudaca *per se* ne ulazeći u podrobniju analizu pravosudnog sustava kao cjeline. Polazeći od poredbeno pravne šarolikosti uređenja vrednovanja rada sudaca, zaključujemo kako je način ocjenjivanja pojedinačnog rada suca neraskidivo vezan za povijest i kulturu određene zemlje i njenog pravnog sistema. Naime, ni najbolje postavljen sustav ocjenjivanja ne može ukloniti neke faktične smetnje za sudove kojima, primjerice, nedostaje daktilografa. Ipak većina obrađenih zemalja, koje su članice EU ili potpisnice Konvencije imaju dužnost organizirati svoj pravosudni sistem na način da omogući sudovima da se usklade sa zahtjevima i uvjetima iz Europske konvencije, te "da se preopterećenost suda velikim brojem starih predmeta ne može smatrati izvanrednom okolnošću, nego sistemskim problemom koji je doveo do kroničnih zaostataka u radu suda, pa i svaki novi predmet postaje stari dok dođe na red za rješavanje, što stvara pozitivnu obvezu javne vlasti da taj problem adekvatno riješi".

LITERATURA

Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda, (NN-MU, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.).

Kodeks sudačke etike (NN, br. 131/06.).

Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti (NN, br. 125/19.).

Okvirna mjerila za rad zamjenika državnih odvjetnika, u primjeni od 01.01. 2020.

Pravilnik o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja, NN, br. 28/17.

Tekst Okvirnih mjerila dostupan je na mrežnim stranicama Ministarstva pravosuđa: <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Zakoni%20i%20ostali%20propisi/Okvirna%20mjerila%20za%20rad%20sudaca.pdf> (24.03.2020.).

Zakon o državnom sudbenom vijeću (NN, br. 116/10., 57/11., 130/11., 13/13., 28/13., 82/15., 67/18. i 126/19.).

Zakon o parničnom postupku (NN, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 123/08, 57/11, 25/13, 89/14, 70/19.).

Zakon o sudovima (NN, br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19)

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN, br. 67/18.)

Zakon o upravnim sporovima (NN, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17).

³³ Više o ocjenjivanju sudaca u članicama EU, ciljevima ocjenjivanja, kriterijima, metodama i posljedicama vidi: Mišljenje CCJE, točke 11-20.

Zakona o kaznenom postupku (NN, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19).

Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, br. 86/08, 61/11, 4/18 i 112/19).

Delić, D., Novousvojeni Kriteriji za ocjenjivanje rada sudija u Bosni i Hercegovini: izgradnja kvalitetnog pravosuđa ili atak na koncept nezavisnog pravosuđa?, dostupno na mrežnim stranicama:http://www.fcjp.ba/analize/Demirel_DelicNovousvojeni_Kriteriji_za_ocjenjivanje_rada_sudija_u_BiH_izgradnja_kvalitetnog_pravosudja_ili_atak_na_koncept_nezavisnog_pravosudja.pdf (12.03.2020.).

Dodik, B., Vrednovanje rada sudija u Bosni i Hercegovini, Sveske za javno pravo, 2016., br. 26, str. 4-5.

Generalni direktorat za ljudska prava i vladavinu prava Vijeća Evrope (2014). Izvještaj o sistemu ocjenjivanja rada sudaca utvrđenog od strane Visokog sudskog i tužilačkog vijeća;

Jakovina, D., Vrednovanje rada sudaca u Republici Hrvatskoj: prikaz Metodologije izrade ocjene sudaca, dostupno na http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Drazen_Jakovina2.pdf (13.03.2020.).

Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Europi, Južnom Kavkazu i centralnoj Aziji, Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava i Max Planck Minerva Research Group on Judicial Independence, Kijev, 23-25.06.2010., dalje: Kijevske preporuke, dostupno na: <https://www.osce.org/bs/odihr/80802?download=true> (02.04.2020.).

Kontrec, D., Vrednovanje rada sudaca: iskustva iz Republike Hrvatske, Sveske za javno pravo, br. 26., 2016., str. 3. et seq.

Mišljenje br. 17. (2014.) Savjetodavnog vijeća Europskih sudaca (*Consultative Council of European Judges - CCJE*) o vrednovanju sudačkog rada, kvaliteti sudbenog sustava, poštivanju sudačke neovisnosti, dalje: Mišljenje CCJE, dostupno na: http://www.uhs.hr/old/data_sve/docs/CCJE-MISLJENJE_BROJ_17.pdf (02.04.2020.).

Perić, B., Kako pratiti i ocjenjivati rad pravosuđa, ili zašto treba napustiti sistem normiranja rada sudija, Sveske za javno pravo, 2017., br. 28, str. 2-3.

Pogačnik, M., Vrednovanje rada sudaca u Republici Sloveniji, Sveske za javno pravo, 2017., br. 28, str. 4-5.

Puljić, J., Okvirna mjerila za rad sudaca, Informator br. 6239-6241, 2013., dostupno na: <https://informator.hr/strucni-clanci-abecedarij/okvirna-mjerila-za-rad-sudaca> (01.04.2020.).

Tomić, M., Vrednovanje rada sudaca i predsjednika sudova u Republici Srbiji, Sveske za javno pravo, 2016., br. 26, str. 10. et seq.

Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR Mišljenje br. CDL-AD(2011) 012, čl. 55.

Sesar, M., Šustić, K., Ocjenjivanje rada sudaca u Hrvatskoj, Sloveniji, Austriji, SR Njemačkoj i Švicarskoj s posebnim osvrtom na Okvirna mjerila za rad sudaca (2007.) i

Metodologiju izrade ocjene sudaca (2007.), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45. 3/2008.

Smjernice za tumačenje i primjenu Kodeksa sudačke etike, Vrhovni sud Republike Hrvatske, Vijeće predsjednika svih Sudačkih vijeća, Sv-2/2015 od 4. veljače 2016. - izvorno.

Vrednovanje rada sudaca – unaprjeđenje efikasnosti i nezavisnosti rada sudaca kroz vrednovanje njihovog rada, Visoki sud Srbije, 2007.

Ustavni sud RH, odluka U-III-1042/2012 od 27.05.2015.

Ustavni sud, odluka U-III-4818/2015 od 28.01.2016.

Ustavni sud, odluka U-III-4631/2015 od 01.06.2016.

THE EVALUATION OF JUDGES IN THE REPUBLIC OF CROATIA: DICHOTOMY OF NORMS AND PRACTICES

The current (unfavorable) situation in the judiciary is not from yesterday and it has many causes. Moreover, the time we are in, and especially the time that is coming, will intensify the issues and problems in this direction. Therefore, if there is a question about who will always have something to discuss and that will even be imposed as a source of legal and political dilemmas, then it is certainly a judge's (over) workload, or a framework benchmark for the work of judges, as well as a methodology for evaluating judges. Assuming that the quality of the judiciary, as a whole, is correlated with the quality of work of each individual judge, it is necessary to question the ways, procedures and benchmarks for evaluating the work of judges of particular courts. The critical observations are based on the knowledge and experience gained in the practice of applying (and previously) applicable legislation, which is certainly an important factor in assessing improvement, but also in the degree of optimization of existing solutions. Therefore, adopting or rejecting a new *de lege lata* paradigm is not a matter of political evaluation, but rather a matter of methodological assessment of whether the new benchmarks provide a reliable and high-quality basis for assessing the expertise and conscientiousness of judicial work.

Key words: *benchmarks, methodology, expertise and conscientiousness, judges.*