

NAČINI VREDNOVANJA RADA SUDACA I OKVIRNA MJERILA

Ana Martinis, Una Ladan

Pripremljeno kao podloga za raspravu na skupu u organizaciji Centra za
demokraciju i pravo Miko Tripalo

SADRŽAJ

1. PRAVNI OKVIR VREDNOVANJA SUDACA U RH	2
1.1. ZAKON O SUDOVIMA – VREDNOVANJE SUDACA	2
1.2. METODOLOGIJA IZRADE OCJENE OBNAŠANJA SUDAČKE DUŽNOSTI	6
1.3. OKVIRNA MJERILA ZA RAD SUDACA.....	8
2. ANALIZA ODGOVORA SUDACA	13
3. ZAKLJUČAK	25
POPIS LITERATURE.....	26
POPIS ILUSTRACIJA	27

1. PRAVNI OKVIR VREDNOVANJA SUDACA U RH

Za prikaz zakonodavnog okvira vrednovanja sudaca potrebno je osvrnuti se na Zakon o sudovima koji se primjenjuje uz Okvirna mjerila za rad sudaca te Metodologiju izrade ocjene obnašanja sudačke dužnosti, koji čine provedbene propise. U nastavku je prikazan razvoj navedenih propisa.

1.1. ZAKON O SUDOVIMA – VREDNOVANJE SUDACA

Nakon stjecanja nezavisnosti, prvi Zakon o sudovima donesen je 1994. godine. Vrednovanje sudaca bilo je uređeno na način da se sudačka dužnost ocjenjuje svake tri godine, a ocjena može biti da sudac; nezadovoljavajuće obnaša sudačku dužnost, ne ispunjava uvjete ili ispunjava uvjete za napredovanje.¹ Ocjenu obnašanja sudačke dužnosti davao je predsjednik suda u sudovima koji nisu imali ustanovljene odjele, a u sudovima koji su imali odjele sjednica odjela. Ocjenu za predsjednika suda davao je predsjednik neposredno višeg suda, a za predsjednika Vrhovnog suda, opća sjednica.² Prilikom ocjene obnašanja sudačke dužnosti uzimale su se u obzir okolnosti poput poštivanja rokova u vođenju postupka i izradi odluka, postizanje zadovoljavajućih rezultata u radu, iskazana marljivost u rješavanju dodijeljenih predmeta u skladu s Okvirnim mjerilima, sposobnost usmenog i pismenog izražavanja i druge.³ Možemo zaključiti da je Zakon iz 1994. koristio kombinirani sustav vrednovanja sudaca, odnosno suci su se ocjenjivali periodično svake tri godine, te u povodu napredovanja na viši sud. Zakon o sudovima iz 1994. također je propisivao da Ministarstvo pravosuđa može obavljati i neposredan uvid u rad sudova⁴, no već 1996. godine ovlast Ministarstva sužena na način da se neposredan uvid može obavljati samo u okviru svog djelokruga.⁵

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2000. godine, zakonodavac mijenja neke od okolnosti koje se uzimaju u obzir pri ocjeni sudačke dužnosti pa tako uz kriterij poštivanja rokova u vođenju postupka propisuje i rezultate u radu kroz kvalitetu rada te broj donesenih odluka. Također, uvodi se i kriterij stručnog znanja te sudjelovanje i rad u Državnom sudbenom vijeću i sudačkom vijeću.⁶ Bitna promjena je i promjena ovlaštenog tijela za ocjenu

¹ Zakon o sudovima (NN 3/1994), čl. 54

² Zakon o sudovima (NN 3/1994), čl. 53

³ Zakon o sudovima (NN 3/1994), čl. 42

⁴ Zakon o sudovima (NN 3/1994), čl. 42

⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 100/1996), čl.14.

⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN129/2000), čl. 28.

sudaca. Ocjenu obnašanja sudačke dužnosti daje nadležno sudačko vijeće na temelju tajnog glasovanja, a prije davanja ocjene sudačko vijeće će zatražiti mišljenje o radu ocjenjivanog suca od sjednice odgovarajućeg drugostupanjskog odjela višeg suda.⁷ Nadalje, ovim promjenama uvedeno je i ocjenjivanje suca imenovanog prvi puta na sudačku dužnost svake godine, a ostalih sudaca svake treće godine. Promijenile su se i same ocjene koje od tada mogu biti slijedeće: 1. u jednom ili više elemenata ne doseže minimalni postavljeni prag znanja, sposobnosti i rezultata 2. prelazi minimalni zahtijevani prag znanja, sposobnosti i rezultata u svim elementima ali tek neznatno 3. prosječno i korektno obnaša dužnost 4. pokazuje izvan prosječno znanje, sposobnost i rezultate.⁸

Počevši od 2004. godine, mijenjaju se moguće ocjene koje sada mogu biti: 1. nezadovoljavajuće obnašanje sudačke dužnosti, 2. prosječno i korektno obnašanje sudačke dužnosti, 3. udovoljavanje uvjetima za napredovanje te 4. pokazivanje iznadprosječnog znanja, sposobnosti i rezultate. Ocjena se sada donosi javnim glasovanjem. Daljnje promjene odnose se na sadržaj odluke o ocjeni te pravne lijekove. Također, sudačko vijeće po izmjenama iz 2004. godine ocjenjivati će prvi put imenovanog suca nakon navršene četvrte godine rada suca.⁹

Samo godinu dana nakon, stupa na snagu novi Zakon o sudovima. Prema Zakonu o sudovima iz 2005. rad sudaca prati se utvrđivanjem ispunjava li sudac svoje sudačke obveze i ocjenjivanjem sudaca¹⁰. Ocjena može biti iznadprosječno, uspješno, zadovoljavajuće ili nezadovoljavajuće obnašanje sudačke dužnosti, a sada se donosi tajnim glasovanjem.¹¹ Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima 2009. godine taksativno se navode slučajevi u kojima se ocjenjuju suci. Pa se tako, suci prekršajnih, općinskih, županijskih, trgovačkih i upravnih sudova, Visokog trgovačkog suda, Visokog prekršajnog suda te Visokog upravnog suda ocjenjuju svake tri godine, u postupku imenovanja na drugi sud, kad se na sudačku dužnost imenuju trajno i kada se kandidiraju za predsjednika suda. Također, dodaje se i odredba kojom se određuje koji vremenski period se ocjenjuje. U postupku napredovanja suca za suca županijskog suda, Visokog trgovačkog suda, Visokog prekršajnog i Upravnog suda sudac se ocjenjuje zadnjih pet godina, a za suca Vrhovnog suda sudac se ocjenjuje zadnjih deset godina.¹²

⁷ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN129/2000), čl. 29.

⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN129/2000), čl. 30.

⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 17/2004-486), čl. 21.

¹⁰ Zakon o sudovima NN 150/2005, čl. 76.

¹¹ Zakon o sudovima (NN 150/2005), čl. 82. st 1., st 2.

¹² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 153/2009-3748), čl. 16. st. 1., st. 2.

Ovim izmjenama promijenjena su i mjerila prema kojima se ocjenjuju suci, od kojih su neka: je li sudac donio broj odluka koje je trebao donijeti na temelju Okvirnih mjerila za rad sudaca, je li sudac poštovao rokove za donošenje i izradu odluka, kakve su odluke donesene povodom pravnih lijekova te je li sudac obavljao poslove mentora radi praćenja rada vježbenika i skrbio o njegovom stručnom obrazovanju ili bio predsjednik odjela.¹³ Može se zaključiti, da je zakonodavac izmjenama iz 2009. godine nastojao što detaljnije odrediti mjerila prema kojima će se sudačko vijeće ocjenjivati rad suca. Još jedna značajna promjena odnosi se na moguće ocjene koje su povezane sa bodovanjem utvrđenim Metodologijom. Tako ocjena može biti izvrsno obnašanje (130-150 bodova), vrlo uspješno obnašanje (110-130 bodova), uspješno obnašanje (90-110 bodova), zadovoljavajuće obnašanje (70-90 bodova), nezadovoljavajuće (manje od 70 bodova). Ocjenjivanje se ponovno sada vrši javnim glasovanjem.¹⁴ Izmenama iz 2010. godine, promijenilo se razdoblje ocjenjivanja, pa se tako suci više ne ocjenjuju svake tri godine, nego svakih pet.¹⁵

Novim Zakonom o sudovima (2013. godine) zakonodavac je preuzeo rješenje iz prijašnjih izmjena. Od 2013. godine pa do danas, osim što su preuzeta neka starija rješenja, značajnijih zakonodavnih promjena Zakona o sudovima u pogledu ocjenjivanja sudaca nije bilo. Jedina promjena koju treba spomenuti je odluka Ustavnog suda 7. veljače 2023. godine. Ustavni sud ukinuo je članak 86.a Zakona o sudovima kojim se propisuje periodična sigurnosna provjera svih sudaca svakih pet godina. Osporenom novelom Zakona o sudovima sigurnosne provjere određene su za sve već imenovane suce svakih pet godina, s time da se provode prema propisima kojima su uređene sigurnosne provjere, ako Zakonom o sudovima nije drukčije propisano. Ustavni sud na kraju je zaključno utvrdio da je proklamirani zakonodavni cilj "popravljanja" loše javne percepcije pravosuđa uvođenjem periodičnih sigurnosnih provjera svih sudaca upitne legitimnosti, jer mjera kojom bi taj cilj trebao biti ostvaren nije opravdana nijednim argumentom nužnosti i razmjernosti niti je bilo čime indicirana supstancijalna povezanost takve mjere s poboljšanjem javne percepcije sudaca i pravosuđa.¹⁶

S obzirom na sve opisane te učestale izmjene načina vrednovanja sudaca, jasno je da se radi o složenom području koje je potrebno urediti vodeći računa o zahtjevima neovisnosti sudstva. Posljednje, valja podsjetiti i na trenutno uređenje vrednovanja sudaca prema važećem Zakonu o sudovima.¹⁷ U Republici Hrvatskoj, ocjenu obnašanja sudačke dužnosti daje sudačko

¹³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 153/2009-3748), čl. 19.

¹⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 153/2009-3748), čl. 22.

¹⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 116/2010-3052), čl. 16. st. 2.

¹⁶ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2215/2022 i dr. od 7. veljače 2023., Sažetak; str.6.

¹⁷ Zakon o sudovima (NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23)

vijeće.¹⁸ Rad sudaca prati se utvrđivanjem ispunjava li sudac svoje sudačke obveze i ocjenjivanjem obnašanja sudačke dužnosti.¹⁹ Suci, izuzev sudaca Vrhovnog suda, ocjenjuju se u postupku imenovanja na drugi sud i kada se kandidiraju za predsjednika suda. U postupku napredovanja suca na suca županijskog suda, Visokog trgovačkog suda, Visokog upravnog suda, Visokog kaznenog suda i Visokog prekršajnog suda ocjenjuje se rad suca u razdoblju posljednjih pet godina u kojem je sudac obnašao sudačku dužnost, a za suca Vrhovnog suda rad suca u razdoblju od posljednjih deset godina.²⁰ Sudačko vijeće ocjenjuje rad suca prema sljedećim mjerilima:

1. broj odluka koje je sudac donio u odnosu na broj odluka koje je trebao donijeti na temelju Okvirnih mjerila za rad sudaca, ukupno i po vrstama predmeta u apsolutnim brojevima i postotku,
2. kvaliteta odluka - broj potvrđenih, ukinutih, poništenih i preinačenih odluka u odnosu na ukupan broj donesenih odluka i u odnosu na broj odluka protiv kojih su izjavljeni pravni lijekovi te broj odluka u kojima je utvrđena bitna povreda postupka u odnosu na broj odluka protiv kojih su izjavljeni pravni lijekovi,
3. uredno obnašanje sudačke dužnosti - poštivanje rokova, određivanje ročišta, poštivanje redoslijeda rješavanja predmeta i drugo,
4. iskustvo u obnašanju sudačke dužnosti,
5. druge aktivnosti suca – sudjelovanje u stručnom usavršavanju sudaca kao predavač na seminarima i radionicama, objavljivanje stručnih i znanstvenih radova iz područja pravnih znanosti, članstvo u sudačkim vijećima i drugo.

Po svim nabrojanim mjerilima, sudac može ostvariti najviše 150 bodova, pri čemu se za mjerila o broju odluka i kvaliteti rada može ostvariti najviše po 60 bodova, a za ostale najviše po 10 bodova. Sudačko vijeće koje ocjenjuje rad suca je vijeće suda nadležnog za sud u kojem se sudačko mjesto popunjava.²¹ Ocjena može biti izvrsno (130-150 bodova), vrlo uspješno (110-129 bodova), uspješno (90-109 bodova), zadovoljavajuće (70-89 bodova) ili nezadovoljavajuće (manje od 70 bodova) obnašanje sudačke dužnosti. Ocjena će se utvrditi

¹⁸ Zakon o sudovima NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23, čl. 49. st. 1.

¹⁹ Zakon o sudovima NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23, čl. 94.

²⁰ Zakon o sudovima NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23, čl. 96. st. 1,2

²¹ Zakon o sudovima NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23, čl. 97.

zbroyem bodova ostvarenih prema navedenim mjerilima.²² Zakon uređuje i sadržaj, rokove te postupak pravnih lijekova protiv odluke o ocjeni.

S obzirom na sve navedeno, zaključujemo kako Zakon o sudovima, već u prvom izdanju, ali i danas, pri vrednovanju sudaca uzima Okvirna mjerila, odnosno propisanu obvezujuću normu, kao relevantno mjerilo pri ocjeni sudaca u postupku imenovanja na drugi sud i kandidature za predsjednika suda. Ipak, bitno je naglasiti da u ovakvom ocjenjivanju, Zakon uzima u obzir i druga spomenuta mjerila.

1.2. METODOLOGIJA IZRADE OCJENE OBNAŠANJA SUDAČKE DUŽNOSTI

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima 2004. godine dodaje se ovlast vijeća kojeg čine predsjednici sudačkih vijeća u Republici Hrvatskoj da izrade Metodologiju izrade ocjene obnašanja sudačke dužnosti (dalje: Metodologija). Tom vijeću predsjednika predsjednik sudačkog vijeća Vrhovnog suda Republike Hrvatske, koji i saziva sjednice vijeća.²³

Izmjenama 2009. godine, izrada Metodologije dana je u nadležnost Državnom sudbenom vijeću, a Vijeće koje čine predsjednici svih sudačkih vijeća u Republici Hrvatskoj te Opća sjednica Vrhovnog suda daju prethodno mišljenje.²⁴

Trenutno važeću Metodologiju, Državno sudbeno vijeće donosi na sjednici koncem 2019. godine. Metodologijom se određuju mjerila ocjenjivanja, njihovo bodovanje i način računanja razdoblja ocjenjivanja.²⁵ Obnašanje sudačke dužnosti svih sudaca, osim sudaca Vrhovnog suda ocjenjuje se samo u povodu prijave suca na oglas za imenovanje na drugi sud, na viši sud i za predsjednika suda.²⁶

Mjerila koje Metodologija koristi za izračunavanje ocjene, u velikoj mjeri poklapaju se sa mjerilima navedenim u Zakonu o sudovima. Kao što je to već spomenuto, prvi kriterij ocjenjivanja procjenjuje se prema tome je li sudac tijekom ocjenjivanog razdoblja donio broj odluka propisan Okvirnim mjerilima, pri čemu će se utvrditi rezultat rada po vrstama predmeta, u apsolutnim brojevima i postotku, rad na težim predmetima, te navesti jesu li godišnjom

²² Zakon o sudovima NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23, čl. 99.

²³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 17/2004-486), čl. 19.

²⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 153/2009-3748), čl. 21.

²⁵ Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti NN 125/2019, čl. 1. st. 1.

²⁶ Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti NN 125/2019, čl. 1. st. 2.

ocjenom o obnašanju sudačke dužnosti utvrđeni opravdani razlozi ako sudac nije donio broj odluka propisan Okvirnim mjerilima.²⁷

U pogledu rezultata rada, Metodologija propisuje da se suci boduju sa 58 bodova ako su u ocjenjivanom razdoblju donijeli 100% odluka kojima se završava postupak sukladno Okvirnim mjerilima.²⁸ Za postotak između 101 i 110% dodijelit će se 59 bodova, a za postotak iznad 110% dodjeljuje se 60 bodova.²⁹ Ako je sudac donio manje od 100% odluka kojima se završava postupak, umanjuje mu se po osnovu količinskog učinka rada 0,25 bodova za svaki započeti postotak ispod 100%.³⁰

Metodologija uzima u obzir i neke okolnosti koje su objektivno mogle spriječiti suca da ostvari 100% odluka kojim se završava postupak pa u tim slučajevima postavlja fikciju prema kojoj se uzima kao da je sudac ostvario količinski učinak. Takvi slučajevi su primjerice, da je sudac obavljao druge poslove i nije donosio odluke, da zbog nedostatnog broja predmeta nije ostvaren količinski učinak od 100%, zbog rada na posebno složenim predmetima ili zbog nekog drugog opravdanog razloga.³¹

Sljedeće mjerilo koje primjenjuje Metodologija odnosi se na kvalitetu odluka. Kvalitetu se utvrđuje na temelju postotka ukinutih odluka povodom redovitog pravnog lijeka neposredno višem sudu, tijekom ocjenjivanog razdoblja u odnosu na ukupan broj odluka koje je sudac donio tijekom ocjenjivanog razdoblja, a protiv kojih je propisan redoviti pravni lijek neposredno višem sudu, s tim da se u broj odluka uzimaju i sudske nagodbe. Također, postotak ukinutih odluka povodom redovitog pravnog lijeka određuje se i u odnosu na broj vraćenih odluka od strane neposredno višeg suda tijekom razdoblja ocjenjivanja te u odnosu na one koje su isto vraćene, a ukinute su zbog bitne postupovne povrede ili potvrđene odnosno preinačene premda je takva povreda počinjena.³²

Metodologija točno propisuje i postotke ukinutih odluka prema kojima se dodaje ili oduzima određeni broj bodova. Primjerice, ukoliko je neposredno viši sud u povodu redovitog pravnog lijeka ukinuo do 5% odluka dodaje se 25 bodova ili od 5% do 7% dodaje se 23 boda ili iznad 8% do 13% dodaje se 20 bodova itd. Pri izračunu bodova prema navedenom ne uzimaju se u obzir odluke u zemljišnoknjižnim, registarskim, stečajnim i izvanparničnim predmetima. Ako

²⁷ Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti NN 125/2019, čl. 6. t. 1.

²⁸ Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti NN 125/2019, čl. 7. st. 5.

²⁹ Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti NN 125/2019, čl. 7. st. 6.

³⁰ Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti NN 125/2019, čl. 7. st. 7.

³¹ Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti NN 125/2019, čl. 7. st. 12., 13.

³² Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti NN 125/2019, čl. 6. t. 2.

je sudac tijekom cijelog ocjenjivanog razdoblja donosio odluke samo u zemljišnoknjižnim, registarskim, stečajnim i izvanparničnim predmetima, po osnovi kvalitete priznaje mu se 50 bodova. Ako je sudac tijekom ocjenjivanog razdoblja donosio dijelom odluke u zemljišnoknjižnim, registarskim, stečajnim i izvanparničnim predmetima, a dijelom u ostalim predmetima najmanje godinu dana, bodovat će se samo na temelju odluka donesenih u ostalim predmetima.³³

Iduće mjerilo odnosi se na uredno obnašanje sudačke dužnosti odnosno je li sudac poštivao rokove za pisanu izradu odluka, je li zakazivao uredno ročišta, je li poštovao redosljed rješavanja predmeta. Metodologija propisuje da poštovanje rokova iznad 85%, a preostala dva kriterija iznad 90% donosi 10 bodova. Ako je pak to 75% za rokove, odnosno 85% za ostala dva kriterija to donosi 5 bodova.³⁴

U pogledu mjerila za izračun, uzimaju se u obzir i druge aktivnosti suca, primjerice: je li sudjelovao u nekim oblicima stručnog usavršavanja kao predavač pravnih predmeta, na seminarima i radionicama, je li kao autor ili suautor objavljivao stručne radove, znanstvene radove ili knjige iz područja pravnih znanosti i slično.³⁵

Na kraju, ocjena obnašanja sudačke dužnosti određena je prema skupljenom broju bodova na način kako je određeno i u Zakonu o sudovima. U konačnici, bitno je istaknuti da Metodologija, jednako kao i Zakon o sudovima, koristi Okvirna mjerila kao polazište za ocjenu obnašanja sudačke dužnosti uz prisutnost i ostalih opisanih kriterija. Također, Metodologija odgovara Zakonu o sudovima u pogledu primjenjivosti, s obzirom na to da se primjenjuje u slučaju prijave suca na oglas za imenovanje za drugi sud, viši sud ili predsjednika suda.

1.3. OKVIRNA MJERILA ZA RAD SUDACA

Okvirna mjerila koja čine težište ovog rada, predviđena su u Zakonu o sudovima iz 1994. godine koji ovlast donošenja dodjeljuje ministru nadležnom za poslove pravosuđa ali na prijedlog proširene Opće sjednice Vrhovnog suda³⁶ Izmjenama 2015. godine, propisano je da

³³ Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti NN 125/2019, čl. 9.

³⁴ Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti NN 125/2019, čl. 8.

³⁵ Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti NN 125/2019, čl. 6. t. 5.

³⁶ Zakon o sudovima (NN 3/1994, 75/1995, 100/1996, 115/1997, 131/1997, 129/2000, 67/2001, 5/2002, 101/2003, 17/2004, 141/2004), čl. 47.

ako Opća sjednica Vrhovnog suda ne dostavi prijedlog Okvirnih mjerila u roku od dva mjeseca od upozorenja, ministar pravosuđa donijet će Okvirna mjerila i bez tog prijedloga.³⁷

Ponovnim izmjenama Zakona o sudovima 2018. godine, prijedlog Opće sjednica Vrhovnog suda postaje neobvezujuće mišljenje.³⁸ Vidljivo je postepeno pojačana funkcija ministra pravosuđa u nadležnosti za donošenje Okvirnih mjerila, dok je funkcija Opće sjednica Vrhovnog suda slabila. Glavni razlog tomu, može se pretpostaviti, je zakonodavčeva namjera da izvršna vlast regulira efikasnost obnašanja sudačke dužnosti. Ipak, mnogi suci protive se ovom rješenju, pozivajući se na neovisnost i samostalnost suda. Tako predlažu obrnuto rješenje, da Okvirna mjerila donosi Opća sjednica Vrhovnog suda a uz mišljenje ministra pravosuđa. O problematici propisivača Okvirnih mjerila, bit će riječ pri iznošenju analize predmetne ankete sudaca.

Posljednja Okvirna mjerila za rad sudaca, ministar pravosuđa donio je u prosincu 2021. godine, a stupila su na snagu 1. siječnja 2022. godine. Okvirna mjerila za rad sudaca čini provedbeni propis kojim se propisuje broj odluka koje je sudac dužan donijeti u redovitom radnom vremenu tijekom jedne kalendarske godine.³⁹ Broj potrebnih riješenih predmeta je propisan po više kategorija, po sudovima na kojima suci sude, a potom i po vrsti i načinu okončanja postupka. Prvu kategoriju čine Općinski sudovi čije je djelovanje podijeljeno na kaznenu granu sudovanja i građansku granu sudovanja unutar koje se ubrajaju parnični, izvanparnični, zemljišnoknjižni, ostavinski, ovršni te prekršajni predmeti.⁴⁰

Nakon klasifikacije predmeta, određuje se način okončanja postupka te neke od karakteristika predmeta koji mogu utjecati na jednostavnost odnosno složenost predmeta. Primjerice, u parničnim predmetima sudac treba dovršiti presudom 400 radnih sporova proizašlih iz nepoštivanja kolektivnog ugovora (radi isplate), ako bi radio samo na tim predmetima. Ako bi pak radio samo na rješenjima o nenadležnosti i zastoju postupka, tada bi morao završiti 1500 predmeta.⁴¹

Druga kategorija odnosi se na Trgovačke sudove a unutar koje Okvirna mjerila razlikuju parnične, ovršne, stečajne te izvanparnične predmete.

³⁷ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 33/15), čl. 15.

³⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 67/2018), čl. 48.

³⁹ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 1.

⁴⁰ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 1.

⁴¹ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 1.

Iduću kategoriju čine Upravni sudovi gdje je norma podijeljena po načinu okončanja postupka. Nadalje, Okvirna mjerila odnose se i na Županijske sudove koji također imaju podjelu prema grani suđenja na kaznenu i građansku, a unutar svake grane razlikuju se predmeti prvog i drugog stupnja te druge odluke i radnje. Slijedom toga, Okvirna mjerila sadrže i pravila za suce Visokog Trgovačkog suda, Visokog Upravnog suda, Visokog Kaznenog suda te Visokog Prekršajnog suda.⁴²

Ukratko, može se reći da je najmanja norma, odnosno 15, predviđena je za suca Trgovačkog suda odlučivanjem u slučaju stečaja banke ili druge kreditne institucije ili zaključenjem na temelju rješenja o potvrdi stečajnog plana. Najviše odluka, prema Okvirnim mjerilima, točnije 4000, treba riješiti sudac Općinskog suda u rješavanju zemljišnoknjižnih predmeta (osim ako se ne radi o točno određenim predmetima poput odlučivanja o prigovoru protiv rješenja u redovitom postupku ili pojedinačnom ispravnom postupku za koje je predviđena norma od 350).⁴³

Sudac Općinskog ili Trgovačkog suda mora riješiti i 4000 ovršnih predmeta koji su vraćeni od javnog bilježnika, ako bi radio samo na toj vrsti predmeta.⁴⁴

Ipak, Okvirna mjerila sucima ne priznaju kao riješene niti vrednuje predmete ustupljene u rad drugom sudu, prekršajne i kaznene predmete u kojima je nastupila zastara te predmete sudske uprave.⁴⁵

Okvirna mjerila propisuju 50% više od norme koju određuje, svim sucima koji u prvostupanjskoj fazi postupka u istom predmetu odlučuju o tužbenom i protutužbenom zahtjevu, ali tek nakon što taj predmet dovrše na jedan od načina predviđenih mjerilima.⁴⁶ Zbog općenite dugotrajnosti postupka u Republici Hrvatskoj, Okvirna mjerila nastoje poticati suce da se što prije riješe predmete, pa tako sucu koji je predmetom bio zadužen najviše dvije godine, a radi se o predmetu koji je stariji od pet godina, računat će se 60% više od propisane norme, ako predmet u prvostupanjskoj fazi postupka dovrše na jedan od načina predviđenih mjerilima.⁴⁷

⁴² Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 1.

⁴³ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 1.

⁴⁴ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 1.

⁴⁵ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 2.

⁴⁶ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 3.

⁴⁷ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 4.

Ako se pak radi o drugostupanjskoj fazi postupka, sudac će morati riješiti predmet u roku od šest mjeseci od datuma dodjele predmeta na rad, da bi ostvario račun od 60% više od norme.⁴⁸ Kao i Metodologija, i Okvirna mjerila uzimaju u obzir nedostatan broj predmeta, pa će se smatrati da sudac radi u skladu s Okvirnim mjerilima, ako ukupan broj predmeta u sudu ili ukupan broj predmeta koji su mu dodijeljeni u rad ne omogućuje postizanje rezultata određenih Okvirnim mjerilima.⁴⁹

Postoje još neke pogodnosti koje su za suce uzete u obzir a jedna od njih je i mentoriranje savjetniku ili vježbeniku. Mentoriranje savjetniku vrednovat će se 10% u tijeku kalendarske godine, a za svakog dodatnog savjetnika 2%, ali ukupno ne više od 12%, bez obzira na broj sudskih savjetnika. Drugim riječima, za taj postotak, sudac koji mentorira savjetniku bit će oslobođen od propisane norme Okvirnim mjerilima. Ako pak sudski savjetnik ima više od jednog mentora, postotak oslobođenja dijelit će se s brojem mentora. U slučaju mentoriranja vježbeniku, sudac će se osloboditi 12% propisane norme u tijeku kalendarske godine, odnosno odgovarajući dio tog postotka razmjerno razdoblju u kojem je trajalo mentoriranje.⁵⁰

Druga pogodnost koja umanjuje obavljanje sudačke dužnosti pridaje se sucima izabranim u Državno sudbeno vijeće i to, predsjedniku Vijeća 75%, a članovima 20%.⁵¹ Također, i suci koji su godišnjim rasporedom određeni za praćenje i proučavanje sudske prakse kao i praćenje europskih propisa i sudske prakse Europske unije i Europskog suda za ljudska prava, broj predmeta koji moraju riješiti umanjuje se za 10% od propisanog. Isto tako, sudac koji je godišnjim rasporedom poslova određen za praćenje, proučavanje i evidenciju sudske prakse na županijskim i visokim sudovima ostvarit će normu propisanu Okvirnim mjerilima ako prate i evidentiraju rad najmanje 16 sudaca kojima su dodijeljeni predmeti povodom pravnog lijeka. Ako se radi o praćenju rada manjeg broja sudaca, umanjenje sudačke dužnosti utvrđuje se razmjerno broju sudaca čiji rad prate i evidentiraju.⁵²

Okvirna mjerila, propisuju povoljnije uvjete za obnašanje sudačke dužnosti predsjednicima sudova. Pa tako, predsjednik suda koji osim poslova sudske uprave, obavlja i sudačku dužnost, u obavljanju sudačke dužnosti treba zadovoljiti normu umanjenu za 20% (ako se radi o sudu do 9 sudaca), odnosno za 25% (ako se radi o sudu od 10 do 15 sudaca), odnosno 40% (ako se

⁴⁸ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 4.

⁴⁹ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 5.

⁵⁰ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 6.

⁵¹ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 7.

⁵² Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 8.

radi o sudovima od 16 do 20 sudaca).⁵³ Slična umanjena su propisana i za zamjenike predsjednika suda te predsjednike sudskog odjela.⁵⁴ U slučaju da sudac radi na poslovima glasnogovornika suda u županijskim sudovima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, predsjednik suda može umanjiti sudačku dužnost, ovisno o opsegu poslova, do 15%. Ako se radi o ostalim sudovima, a sud ima više od 30 sudaca, sudačku dužnost može se umanjiti do 10%, a ako sud ima manje od 30 sudaca, do 5%. Također, i voditeljima stalnih službi sudova, predsjednik suda može umanjiti sudačku dužnost, ovisno o opsegu poslova do 10%.⁵⁵ U slučaju da sudac dobije na rad izuzetno složene predmete, predsjednik suda može odrediti da je sudac ispunio sudačku dužnost ili dio sudačke dužnosti za tu godinu, bez obzira na stvarne kvantitativne pokazatelje Okvirnih mjerila.⁵⁶ Dakako, nedostatak ove odredbe je što nije određeno kako će se odrediti što je izuzetno složeni predmet, već je to ostavljeno na procjenu predsjedniku suda.

Sumarno, Okvirna mjerila kao razlog za umanjene (i povećanje) ostvarivanja propisane norme uzimaju u obzir okolnosti rješavanja predmeta u određenom vremenskom razdoblju, nedostatnost ukupnog broja predmeta koji su dodijeljeni sucu za postizanje rezultata, mentoriranje savjetnika ili vježbenika, članstvo u Državnom sudbenom vijeću, praćenje i proučavanje sudske prakse, dužnosti predsjednika suda, zamjenika predsjednika suda i predsjednika sudskog odjela ili glasnogovornika suda te izuzetno složeni predmeti koji su sucu dodijeljeni na rad.

U pogledu vremenskog perioda na koji se Okvirna mjerila odnose, ispunjavanje sudačke dužnosti utvrđivat će se na osnovu 220 radnih dana godišnje ali se to razdoblje umanjuje za dane u kojima sudac nije obavljao sudačke poslove kojima je redovito zadužen, zbog bolovanja, plaćenog dopusta, nadzora nižih sudova, zamjene predsjednika suda u njegovoj odsutnosti, sudjelovanja u raspravama pred velikim kaznenim vijećima i iz drugih opravdanih razloga.⁵⁷

Također, važno je napomenuti da je protekle 2023. godine od 5. lipnja do 27. srpnja (dakle punih 39 dana) trajao prekid rada službenika i namještenika na sudovima dok Okvirna mjerila za rad sudaca propisuju ispunjenje sudačke dužnosti na osnovi 220 radnih dana godišnje. Zbog toga, Predsjednik VSRH je na prijedlog predsjednika sudova smanjio normu za 25 posto kako bi suci mogli ispuniti potrebno godišnju normu i u toj godini. Ostaje otvoreno pitanje je li 25

⁵³ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 9.

⁵⁴ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 10., 11.

⁵⁵ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 12.

⁵⁶ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 13.

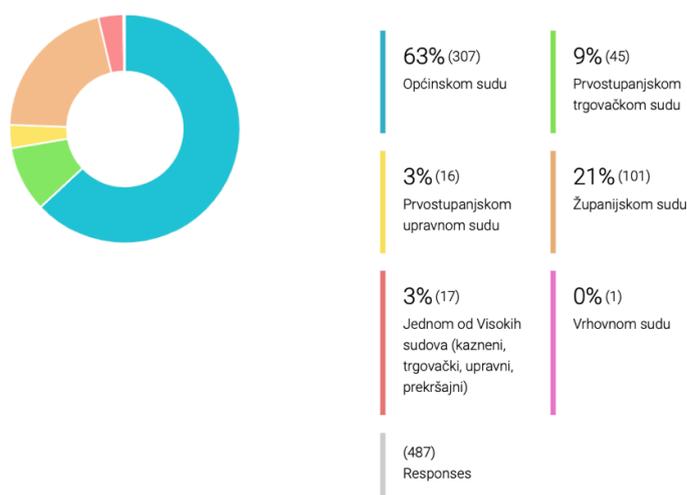
⁵⁷ Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022., čl. 13.

posto dovoljno oslobođenje te koliko je štrajk utjecao na broj riješenih predmeta. Prekid rada ponovljen je i početkom ove 2024. godine (u trajanju od 2 tjedna) koji ponovo nameće pitanje eventualnog oslobođenja dijela norme. Proučavajući norme i relevantne situacije za oslobođenje norme može se činiti se da se izvršna vlast potrudila uzeti u obzir (ne)prilike koje mogu spriječiti suca pri ispunjavanju 100% norme.

2. ANALIZA ODGOVORA SUDACA

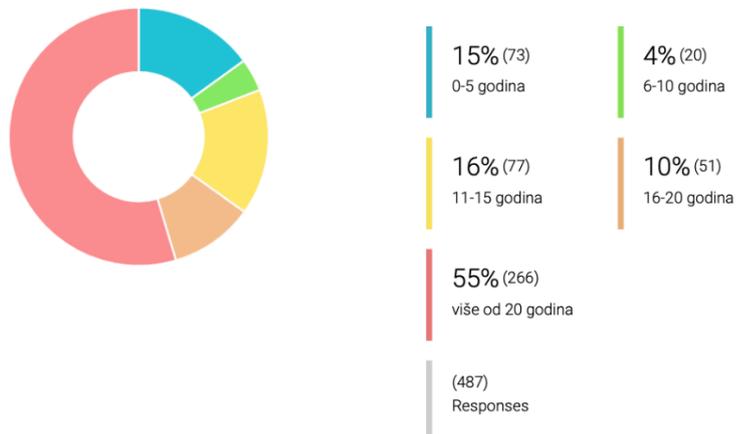
U cilju raspoznavanja pozitivnih i negativnih aspekata trenutno važećih Okvirnih mjerila, ali i inicijativa za još bolji sustav vrednovanja sudaca, pitali smo adresate Okvirnih mjerila – suce, da izlože svoje mišljenje. Ukupni broj sudaca u Republici Hrvatskoj iznosi 1666 sudaca, dok je na anketu poslana na sve sudove Republike Hrvatske odgovorilo 487 sudaca, točnije 29,23% svih sudaca. Među odgovorima, 63% sudaca činili su suci Općinskog suda, 21% Županijskog suda, 9% Trgovačkog suda, 3% Upravnog te 3% Visokih specijaliziranih sudova, dok je jedan sudac Vrhovnog suda odgovorio na anketu (*graf 1*). Najveći postotak sudaca (55%) sudi više od 20 godina (*graf 2*).

1 Sudac/sutkinja sam na:



Graf 1: Vrsta suda

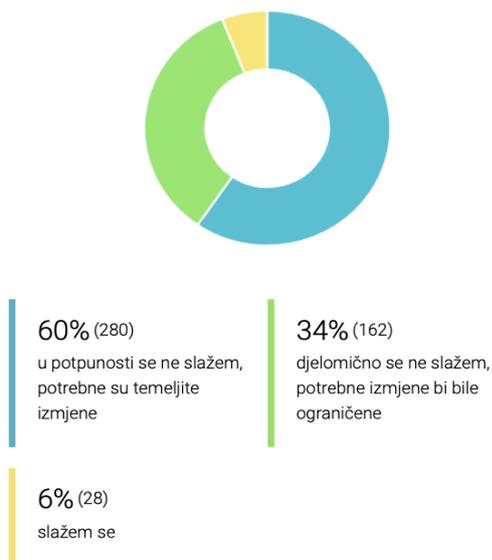
2 Navedite koliko godina ste na položaju suca?



Graf 2: Broj godina na položaju suca

Iz odgovora, zaključujemo kako se 60% sudaca u potpunosti ne slaže da su Okvirna mjerila za rad sudaca dovoljno definirana te smatra kako su potrebne temeljite izmjene, 34% se djelomično ne slaže s iznijetom tvrdnjom te smatra kako bi potrebne izmjene bile ograničene a samo 6% sudaca mišljenja je da važeća Okvirna mjerila nije potrebno mijenjati (graf 3).

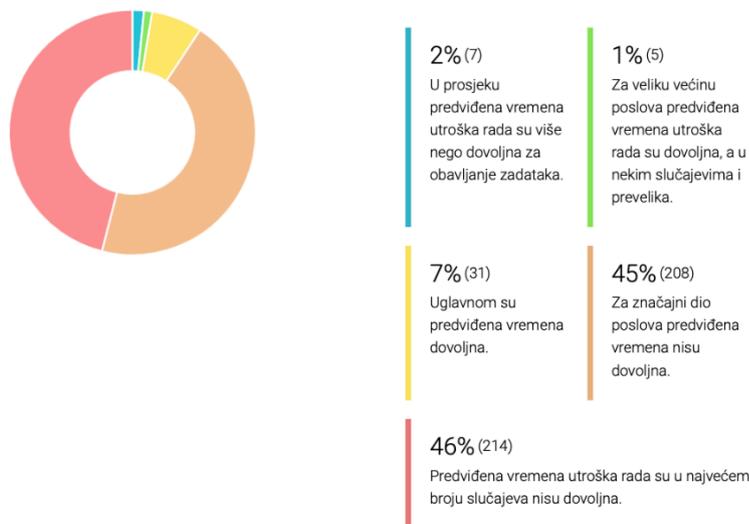
3 Označite koliko se slažete sa slijedećom tvrdnjom: vrste predmeta u važećim Okvirnim mjerilima za rad sudaca su dovoljno detaljno definirane:



Graf 3: definiranost vrsta predmeta u Okvirnim mjerilima

U skladu s navedenim, 46% sudaca smatra kako u najvećem broju sudačkih poslova Okvirna mjerila predviđaju nedovoljno vremena dok 45% sudaca smatra da se nedostatak predviđenog vremena odnosi na značajni dio sudačkih poslova. S druge strane, 7% sudaca smatra da Okvirna mjerila predviđaju dovoljno vremena, 2% sudaca misli da Okvirna mjerila predviđaju više nego dovoljno vremena a samo 1% smatra da u nekim slučajevima je predviđena i prevelika količina vremena za obavljanje sudačkih poslova (graf 4).

- 4** Smatrate li da su predviđena mjerila za obavljanje pojedinih poslova u važećim Okvirnim mjerilima za rad sudaca količinski dovoljno objektivno postavljena? Odaberite jedan od odgovora:



Graf 4: predviđena vremena utroška rada

Uvidom u odgovore sudaca, prikazuje se podatak kako je čak 6 od 7 odgovora prema kojim suci smatraju da su predviđena vremena utroška rada više nego dovoljna za obavljanje zadatka, odnosno 3 od 5 odgovora prema kojim suci smatraju da predviđena vremena su ne samo dovoljna nego ponekad i prevelika, čine suci Županijskih sudova.

Prilikom analize odgovora ankete, u dijelu u kojem su suci imali priliku obrazložiti svoje stavove, brojni suci požalili su se da je norma popisana Okvirnim mjerilima previsoka. Ovakvo mišljenje prevladava kod sudaca koji rade na raznovrsnim predmetima (parničnim, ovršnim, izvanparničnim i slično) te prema stajalištu sudaca, oni značajno teže ostvaruju normu od sudaca koji sude u jednoj vrsti predmeta poput kaznenih, radnih ili obiteljskih sporova. Suci govore, kako tome doprinosi više razloga.

Prvo, kao što je već i djelomično spomenuto, za ispunjavanje norme potrebno je na neki od zakonom predviđenih načina dovršiti postupak no nije predviđen način vrednovanja ostalih radnji koje sudac obavlja u radnom danu, poput provođenja rasprave, rješavanje tzv. pošte, rad sa strankama i slično. Takav sustav vrednovanja, ističe nekolicina sudaca, dovodi do sustava prema kojoj sudac, u godini u kojoj nije završio postupak, ali je radio na konkretnom predmetu na drugi način, nije dobio odgovarajuće priznanje.

Drugo, suci primjećuju da je razdoblje od godinu dana za određivanje norme prekratko. U praksi, posebice u stečajnim postupcima, često se događa da se u nekoj godini dovrši više postupaka (preko 100-120% propisane norme) dok se iduće godine dovrši primjerice 80% predmeta, pa stoga suci predlažu duže razdoblje za propisanu normu (konkretno 3 ili 5 godina).

Treće, postavljena norma ne vrednuje pojedine predmete razmjerno njihovoj složenosti. Primjerice, suci primjećuju da su predmeti ocjene zakonitosti općih akata premalo vrednovani, odnosno Okvirna mjerila podrazumijevaju da je potrebno manje vremena za rješavanje dok se u stvarnosti radi o izuzetno složenim predmetima koji se odnose na širok krug adresata od kojih je potrebno pribavljati podatke, očitovanja, održavati javne sjednice, u slučaju potrebe i savjetodavnu raspravu sa znanstvenicima i drugim stručnjacima. Postupak je vrlo složen, pišu nam suci, te vrlo sličan ocjeni ustavnosti i zakonitosti koju provodi Ustavni sud Republike Hrvatske. Ista analogija odnosi se i na spise financijske kontrole i javne nabave.

Posljedice svega navedenog su brojne. U praksi, suci najčešće razdvajaju složenije predmete krajem godine i na taj način ostvaruju normu. Suci zato smatraju da su trenutna Okvirna mjerila postigla upravo suprotan učinak. Naime, iako formalno proizlazi da je riješenost spisa veća, postupci duže traju. Točnije, suci u nekim postupcima u kojima bi trebalo još razjasniti činjenice provođenjem dodatnih dokaza, to ne provode nego se rasprava zaključuje da bi sudac mogao napisati presudu, s onda je naravno veća mogućnost da će presuda biti ukinuta na sljedećoj instanci i time je zapravo postupak produljen. Također, radi ostvarenja norme, spisi se ne mogu rješavati po redoslijedu, već će sudac najprije zakazati raspravu u novijem predmetu gdje unaprijed vidi da će se postupak brže provesti i lakše će napisati presudu koja se računa u normu.

S obzirom na to da je način donošenja Okvirnih mjerila, odnosno čl. 79. st. 1. Zakona o sudovima, već i prije bio problematičan u sudačkim krugovima, i u toj domeni zatražili smo sudačka mišljenja. Tako se 59% u potpunosti ne slaže, a 23% uglavnom ne slaže da Okvirna mjerila propisuje ministar uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike

Hrvatske. Znatno manji postotak, odnosno 6% se niti slaže niti ne slaže, dok 11% sudaca se slaže ali smatra da postoji prostor za napredak. Samo 1% se u potpunosti slaže sa ovim načinom donošenja (graf 5).

- 5** Označite koliko se slažete sa načinom donošenja Okvirnih mjerila za rad sudaca? (čl. 79. st. 1. Okvirna mjerila za rad sudaca propisuje ministar nadležan za poslove pravosuđa uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske.)



Graf 5: Način donošenja Okvirnih mjerila

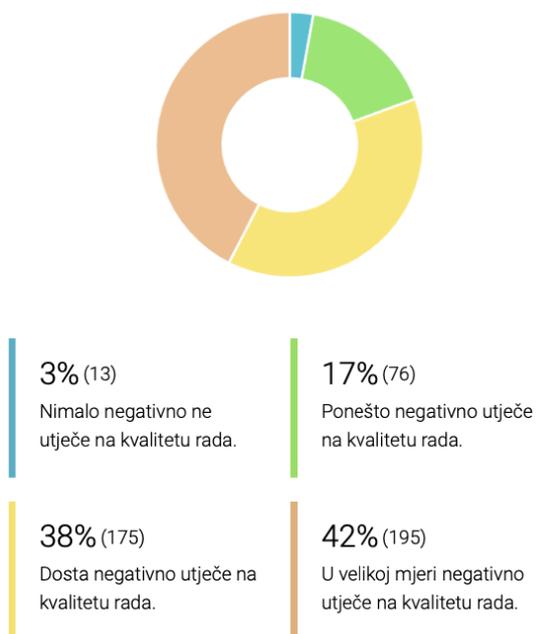
Prema analizi slobodnih odgovora sudaca, suci smatraju da bi Okvirna mjerila trebao propisivati viši sud a ne ministar pravosuđa koji nije sudac i ne poznaje dinamiku rješavanja predmeta. Razlozi za takvo stajalište su mnogobrojni. Najprije, suci primjećuju kako je čl. 27. i čl. 28. Zakona o sudovima već propisan neposredan nadzor višeg suda nad radom sudaca nižeg suda odnosno i nadzor predsjednika neposrednog višeg suda koji bi, prema Zakonu, trebao u pravilu jednom godišnje provoditi nadzor nad urednim obavljanjem poslova sudaca i sudova na području svoje nadležnosti. Također, istim odredbama propisano je i pravo predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske da može odrediti nadzor nad urednim obavljanjem poslova sudaca i svih sudova. No suci istovremeno ukazuju kako se ove odredbe u praksi često ne primjenjuju. Nadalje, viši sud ili tijelo sastavljeno od sudaca, prema mišljenjima sudaca, bolji je donositelj Okvirnih mjerila jer je stručnije tijelo u odnosu na Ministarstvo. Suci zasigurno ponajbolje mogu utvrditi kriterije koji su odlučni za kvalitetan i efikasan rad sudaca ali i koje opravdane situacije uzeti u obzir u slučaju da sudac ipak ne ispuni normu. Na taj način bi se, uz redovnu kontrolu po pravnim lijekovima, provodila kontrola da

li pojedini sudac savjesno i stručno stavlja u rad sve predmete, da li radi žurno po hitnim predmetima, da li uredno po Sudskom poslovniku vodi referadu.

Konkretna rješenja izložena od strane sudaca u ovom pitanju su obrnuta od trenutnog; da Okvirna mjerila propisuje Opća sjednica Vrhovnog suda uz mišljenje ministra pravosuđa, uzimajući u obzir da su brojni suci isticali kako za važeća Okvirna mjerila mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda nije uzeto u obzir niti u najmanjoj mjeri. Također, prijedlog je bio i da Ustavni sud, kao posebno tijelo koje je odvojeno od Ministarstva ali i redovnog sudskog sustava donosi Okvirna mjerila. Još jedno tijelo koje se predlagalo kao mogući donositelj Okvirnih mjerila je Državno sudbeno vijeće kao tijelo koje čine sedam sudaca, dva sveučilišna profesora pravnih znanosti te dva saborska zastupnika. U kontekstu propisivanja Okvirnih mjerila od strane Ministarstva, mnogi su povezivali i pitanje sudačke neovisnosti što će biti i izloženo u nastavku.

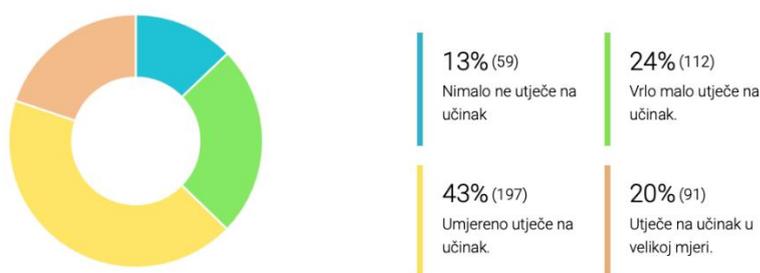
Nadalje, zanimalo nas je i koliko sustav vrednovanja sudaca negativno utječe na kvalitetu rada sudaca pa tako čak 42% smatra da će sustav vrednovanja u velikoj mjeri negativno utjecati, a 38% da značajno utječe na kvalitetu rada sudaca. Samo 3% sudaca smatra da sustav vrednovanja nimalo negativno ne utječe na kvalitetu rada, dok 17% smatra da ponešto utječe (*graf 6*). Nasuprot tome, 20% sudaca smatra da sustav vrednovanja sudaca pozitivno utječe na količinski učinak koji suci ostvare u toku godine u velikoj mjeri, a 43% sudaca smatra da umjereno utječe. Potom, 24% smatra da vrlo malo utječe na učinak, a 13% da nimalo ne utječe na učinak (*graf 7*)

- 6** Označite koliko smatrate da sustav vrednovanja sudaca negativno utječe na kvalitetu rada sudaca:



Graf 6: Negativni utjecaj Okvirnih mjerila na rad sudaca

- 7** Označite koliko smatrate da sustav vrednovanja sudaca pozitivno utječe na količinski učinak koji ostvare suci u toku godine:



Graf 7: Pozitivan utjecaj Okvirnih mjerila na rad sudaca

Najučestaliji komentar sudaca bio je da ovakvim pristupom Okvirnih mjerila značajno pada kvaliteta sudskih odluka. Glavni razlog tomu je činjenica da kvaliteta odluke nije uzeta kao kriterij pri propisivanju norme određene Okvirnim mjerilima, a istovremeno, kao što je već i izloženo, postoje nelogičnosti u rangiranju složenosti predmeta pri propisivanju norme. Suci su mišljenja kako trenutni sustav nagrađuje što brže rješavanje lakših predmeta s manje kvalitetnim obrazloženjima i fiktivne učinkovitosti a rješavanje kompleksnih predmeta dovodi

do neispunjavanja norme. Isto tako, suci su predlagali i propisivanje stimulacije za one suce koji ispune i više od propisane norme. Suci koji naprave sadržajno i kvalitetno najviše trebali bi za to biti i nagrađeni pozitivnom stimulacijom (bilo materijalno bilo kroz sustav napredovanja). Danas se u praksi često događa da „najbolji“ suci stanu na ispunjenosti norme od 110% jer nemaju apsolutno nikakvu stimulaciju za više, niti im se pređeni postotak računa za iduću godinu. Dakle, potencijali najboljih ostaju nerealizirani.

U pogledu mogućnosti stimulacija, odnosno mogućeg uvođenja varijabilnog dijela osobnog dohotka ovisno o ispunjavanju norme većina sudaca (47%) smatra kako takav prijedlog treba detaljnije obrazložiti, a samo 12% sudaca u potpunosti se slaže s takvim prijedlogom, dok je 41% protiv (*graf 8*).

- 8** Označite smatrate li da bi bilo poželjno da se uvede varijabilni dio osobnog dohotka suca/sutkinje ovisno o njenom/njegovom ispunjavanju norme postavljene mjerilima?



41% (188)

Nikako se ne slažem s takvim prijedlogom.

47% (214)

Prijedlog bi bilo potrebno detaljnije obrazložiti.

12% (56)

U potpunosti se slažem se takvim prijedlogom.

Graf 8: Varijabilni dio dohotka suca

Dalje, 49% sudaca smatra da postoji bolji sustav vrednovanja sudaca od Okvirnih mjerila, 44% ne zna ili ne želi reći, a preostalih 5% smatra kako ne postoji bolji sustav od Okvirnih mjerila (graf 9).

- 9** Smatrate li da postoji bolji sustav vrednovanja sudaca od Okvirnih mjerila za rad sudaca?



49% (212)
Da

5% (22)
Ne

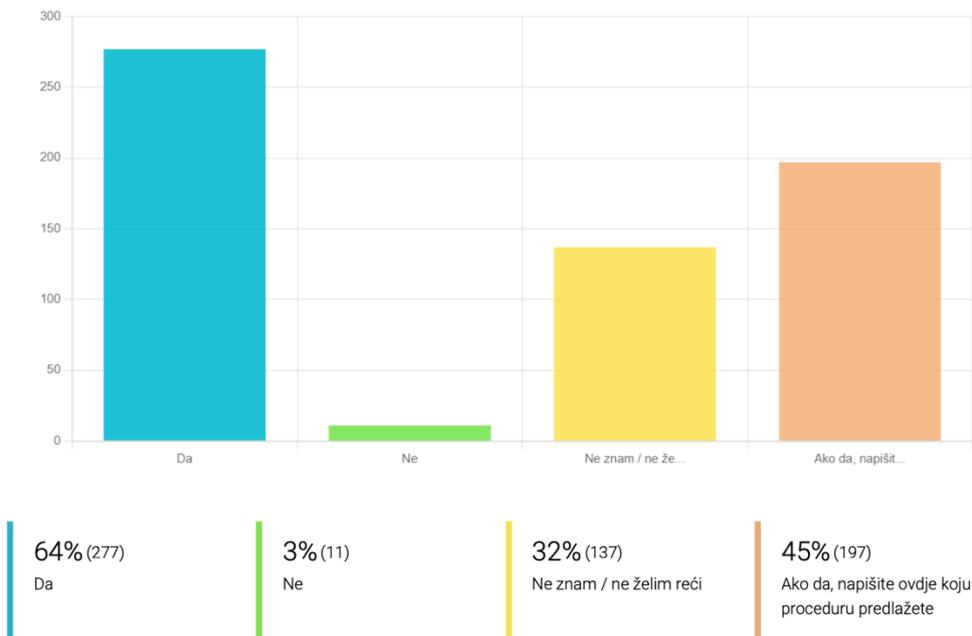
44% (193)
Ne znam / ne želim reći

35% (153)
Ako da, ovdje napišite svoj prijedlog

Graf 9: Postoji li bolji sustav vrednovanja

Također, 64% sudaca smatra kako bi način donošenja Okvirnih mjerila trebao biti drugačiji, 32% ne zna ili ne želi reći, a 3% njih to ne smatra (*graf 10*).

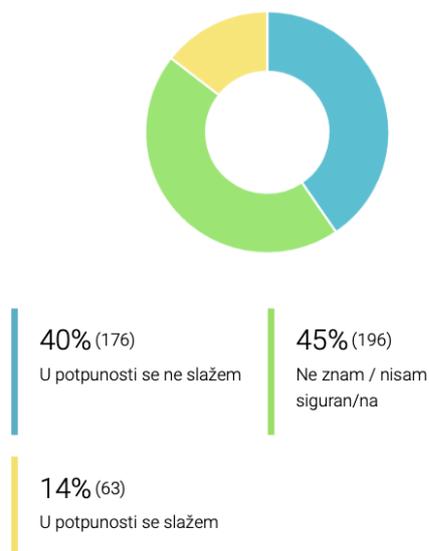
10 Smatrate li da bi način donošenja Okvirnih mjerila za rad sudaca trebao biti drugačiji?



Graf 10: Drugačiji način donošenja

Posljednje, na pitanje bi li se Okvirna mjerila mogla poboljšati ako bi se temeljila na redovnom mjesečnom izvještavanju sudaca o tome koliko su radnog vremena utrošili na obavljanje svakog pojedinog dodijeljenog predmeta navedenog u Okvirnim mjerila te tako izračunati prosječni utrošeni rad za pojedinu vrstu predmeta 45% sudaca iskazuje da ne zna/nije sigurno. S tim prijedlogom se 40% sudaca u potpunosti ne slaže, a tek 14% njih se slaže, a relativna većina (45%) ne zna ili nije sigurna.

- 11** Označite koliko se slažete sa slijedećom tvrdnjom: Okvirna mjerila bi se mogla poboljšati ako bi se temeljila na redovnom mjesečnom izvještavanju sudaca o tome koliko su radnog vremena utrošili na obavljanje svakog pojedinog dodijeljenog predmeta navedenog u Okvirnim mjerilima, pa bio se tako mogla izračunati prosječni utrošeni rad za pojedinu vrstu predmeta?



Graf 11: Mjesečni izvještaj suca o utrošku vremena

Konkretno, postotak sudaca koji smatra da postoji bolji sustav vrednovanja sudaca od trenutno važećih Okvirnih mjerila opredjeljuje se za neki od sljedećih rješenja.

Prvo, mnogi suci smatraju kako Okvirna mjerila treba u potpunosti ukinuti držeći da zadiru u neovisnost sudstva kao jednog od temeljnih načela trodiobe vlasti. Uvažavajući Opću povelju sudaca koju je 1999. godine usvojila središnja skupština Međunarodne udruge sudaca na Tajvanu prema kojoj ne postoji poseban način vrednovanja zakonodavne i izvršne vlasti, pa s obzirom da su sve tri grane vlasti ravnopravne prema Ustavu, nema potrebe posebno uređivati sustav vrednovanja sudaca, a posebice ne od strane izvršne vlasti. Suci djeluju u skladu s čl.1. Opće povelje sudaca koji propisuje da "Sudbena vlast, kao jamac vladavine prava, je jedna od triju vlasti svake demokratske države. Suci će u svom radu osigurati svakome pravo na pošteno suđenje. Promicat će prava pojedinaca na javno i pošteno suđenje u određivanju njihovih građanskih prava i obaveza ili bilo kakvih kaznenih optužbi protiv njih, unutar razumnog vremenskog roka od strane neovisnog i nepristranog suda, osnovanog na temelju Zakona."

Stoga su, prema sucima, Okvirna mjerila, propisana od strane izvršne vlasti, utjecaj na rad i neovisnost suca, te su u suprotnosti s Poveljom.

Drugo, suci smatraju kako bi Okvirna mjerila trebala napokon postati „okvirna“. Trenutno važeća Okvirna mjerila, u slučaju da sudac ne ispuni 100% propisane norme predviđaju mogućnost stegovne odgovornosti, pa s obzirom na to da za sobom povlače tako snažnu posljedicu, suci pravilno primjećuju da su Okvirna mjerila zapravo obvezna a ne okvirna. Trebalo bi zato urediti mogućnost stegovne odgovornosti tek ako sudac ne ispuni propisanu normu u znatnoj mjeri.

Treće, suci smatraju da kriteriji prema kojima se vrednuje rad sudaca za svaku godinu a što u konačnici ovisi i o stegovnoj odgovornosti sudaca, nikako ne smije biti normativan. Uvriježen je stav da je sučev rad intelektualni rad koji se nikako ne može brojčano vrednovati, ili kako su pisali suci „*sudački posao ne ocjenjuje se na traci*“. Normiranje po učinku, ne odgovara položaju suca u trodiobi vlasti i potkopava autoritet položaja u društvu. Suci smatraju, da ažurnost rješavanja predmeta treba biti posao sudske uprave kojoj bi se eventualno moglo omogućiti neke penalne ovlasti.

Četvrto, predlaže se i sustav prema kojem bi se spis dodjeljivao sucima na način da se slijedeći predmet dodijeli tek nakon rješavanja prethodnog spisa (uz dakako uređenja sustava dostave i rada na procesnoj disciplini, što je pitanje procesnog propisa te zadatak zakonodavca) a paralelno bi se mjerilo prosječno potrebno vrijeme za rješavanje pojedine vrste spisa prema složenosti.

Peto, suci predlažu da umjesto propisane opće norme, po novom sustavu svaki sudac treba riješiti 10-20% više predmeta od broja predmeta koje je protekle godine zaprimio. Na taj način, rješava se broj predmeta koji godišnje zaprimaju suci, ali i dijelovi zaostataka predmeta čiji postupak predugo traje.

Šesto, prema mišljenju jednog suca, problem Okvirnih mjerila i sustava vrednovanja sudaca može biti riješen postavljanjem karijernih i stručnih menadžera koji bi imali jasne ciljeve i odgovornost, koji bi uspostavili sustav upravljanja sudovima, sustav upravljanja ljudskim potencijalima, organizacijsku slobodu i kontrolu protoka sredstava te jasne sustave nagrađivanja i discipliniranja, sukladno kvaliteti i učinkovitosti.

Možemo zaključiti kako su mišljenja sudaca ukazala na ključnu problematiku Okvirnih mjerila koje sažeto možemo pobrojati;

1. Neopravdano visoka norma propisana Okvirnim mjerilima
2. Okvirna mjerila vrednuju samo konačnu odluku u postupku, ali ne i ostale radnje koje sudac poduzima tijekom postupka
3. Okvirna mjerila ne uključuju složenost predmeta pri izračunu norme
4. Neadekvatni donositelj Okvirnih mjerila
5. Značajni pad kvalitete sudskih odluka

U svrhu ovog rada, obratili smo se i nadležnom Ministarstvu s ciljem pojašnjavanja metoda utvrđivanja Okvirnih mjerila te stjecanjem uvida u njihovo mišljenje o ovoj problematici. Međutim, na upit nismo dobili odgovor stoga rad ne prikazuje stajalište Ministarstva.

3. ZAKLJUČAK

U radu, potkrijepljenim temeljitom analizom sustava vrednovanja sudaca, posebice u kontekstu Okvirnih mjerila, identificirani su brojni izazovi s kojima se suci suočavaju u obavljanju svojih dužnosti. Rezultati ankete provedene među sucima jasno ukazuju na većinski negativan stav sudaca prema Okvirnim mjerilima, često naglašavajući nedovoljnu razrađenost istih. Okvirna mjerila prikazana su kao jedan od čimbenika koji utječe na svakodnevni rad sudaca, pritom ograničavajući sudsku slobodu i inovativnost u presuđivanju.

Cilj ovog istraživanja bio je analizirati i ukazati na ključne probleme i nedostatke Okvirnih mjerila. Sudac, kao jedan od ključnih sudionika pravosudnog sustava, zaslužuje detaljno i pravedno vrednovanje vlastitog rada.

POPIS LITERATURE

1. Metodologija ocjenjivanja obnašanja sudačke dužnosti NN 125/2019
2. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-2215/2022 i dr. od 7. veljače 2023.
3. Okvirna mjerila za rad sudaca, 2022
4. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o sudovima NN 100/1996
5. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o sudovima NN 116/2010-3052
6. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o sudovima NN 153/2009-3748
7. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o sudovima NN 17/2004-486
8. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o sudovima NN 33/15
9. Zakon o izmjenama i dopunama zakona o sudovima NN 87/2018
10. Zakon o sudovima NN 150/2005
11. Zakon o sudovima NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23
12. Zakon o sudovima NN 3/1994

POPIS ILUSTRACIJA

Graf 1: Vrsta suda	13
Graf 2: Broj godina na položaju suca.....	14
Graf 3: definiranost vrsta predmeta u Okvirnim mjerilima	14
Graf 4: predviđena vremena utroška rada	15
Graf 5: Način donošenja Okvirnih mjerila.....	17
Graf 6: Negativni utjecaj Okvirnih mjerila na rad sudaca.....	19
Graf 7: Pozitivan utjecaj Okvirnih mjerila na rad sudaca	19
Graf 8: Varijabilni dio dohotka suca.....	21
Graf 9: Postoji li bolji sustav vrednovanja.....	21
Graf 10: Drugačiji način donošenja	22
Graf 11: Mjesečni izvještaj suca o utrošku vremena	23