

Preporuke za izmene Pravilnika o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova

Uvod:

Visoki savet sudstva (VSS) usvojio je 22. jula 2014. Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova (Pravilnik). Pravilnik se zasniva na Zakonu o sudijama i Zakonu o Visokom savetu sudstva koji postavljaju okvir za vrednovanje. Bilo je predviđeno da Pravilnik počne da se primenjuje od 15. januara 2015. nakon pilot faze čiji je cilj bio da se proceni primenljivost Pravilnika i utvrde potencijalni problemi u praksi.

VSS je 23. decembra 2014. odlučio da odloži početak primene Pravilnika kako bi se omogućilo dovoljno vremena da se u Pravilnik unesu izmene za koje je nakon sprovođenja pilot faze utvrđeno da su neophodne, kao i u svetlu Mišljenja br. 17 Konsultativnog veća evropskih sudija (KVES) koje je usvojeno 24. oktobra 2014.

Na zahtev VSS Misija OEBS-a u Srbiji je pratila pilot fazu tako što je obavila razgovore sa članovima 8 komisija za vrednovanje i određenim brojem sudija čiji je rad vrednovan. 20. januara 2015. Misija je Visokom savetu sudstva predstavila svoje zaključke. Ovaj izveštaj navodi preporuke koje su rezultat praćenja pilot faze. Preporuke se takođe oslanjaju na međunarodne standarde vezane za vrednovanje rada sudija, naročito na Mišljenje br. 17 Konsultativnog veća evropskih sudija.

A) Opšte primedbe

1) Mogućnost razrešenja

Zakon o sudijama predviđa sledeće ocene za rad sudija "izuzetno uspešno obavlja sudijsku funkciju", "uspešno obavlja sudijsku funkciju" i "ne zadovoljava". Sudije koje dobiju ocenu "ne zadovoljava" treba da budu razrešene (čl. 62 i 63 Zakona o sudijama). Ovo je u suprotnosti sa međunarodnim standardima. Mišljenje br. 17 Konsultativnog veća navodi (stav 29): *"Načela stalnosti funkcije i nepremestivosti predstavljaju ključne elemente sudske nezavisnosti i moraju se poštovati. Stoga, sudija ne bi trebalo da se razrešava funkcije samo zato što je dobio negativnu ocenu. Do razrešenja treba da dođe samo u slučaju teških disciplinskih ili krivičnih prekršaja ili gde je neizbežan zaključak postupka vrednovanja da je sudija nevoljan ili nesposoban da obavlja svoje dužnosti u skladu sa minimumom prihvatljivih standarda, na osnovu objektivne procene."*

Visoki savet sudstva trebalo bi da se založi za izmene Zakona o sudijama u smislu da sudije koje dobiju negativnu ocenu ne moraju da budu razrešene i da se predvide više od tri ocene kako bi stav o radu sudija bio preciznije iskazan.

2) Vrednovanje rada sudija Vrhovnog kasacionog suda

Zakon o sudijama predviđa vrednovanje rada svih sudija. Nasuprot ovoj odredbi, Pravilnik ne predviđa vrednovanje za sudije Vrhovnog kasacionog suda. Iako su razumljive tehničke poteškoće u vezi sa vrednovanjem rada sudija najvišeg suda, ne postoji pravni osnov za njihovo izuzeće iz postupka evaluacije.

Trebalo bi preduzeti napore da se razvije sistem za vrednovanje rada sudija Vrhovnog kasacionog suda.

3) Prikupljanje podataka

Praćenje pilot faze je pokazalo da sudovi ne raspolažu svim neophodnim podacima. Takođe, ni način prikupljanja ovih podataka nije ujednačen u svim sudovima.

Trebalo bi preduzeti napore da se omogući prikupljanje ujednačenih statističkih podataka, na primer, donošenjem jasnih uputstava koja bi važila za sve sudove. Ovo se naročito odnosi na označavanje predmeta kao završenog u svrhu vrednovanja, jer se praksa u vezi s tim razlikuje od suda do suda.

B) Pojedinačne odredbe

1) Kriterijumi (član 4)

Pravilnik predviđa kvalitet i kvantitet kao kriterijume za vrednovanje. Kvalitet se ocenjuje na osnovu procenta ukinutih odluka i na osnovu vremena izrade odluka. Premda su kvalitet i kvantitet opšte prihvaćeni kriterijumi za vrednovanje rada sudija, treba napomenuti da se vreme neophodno za završavanje predmeta u većini zemalja članica Saveta Evrope smatra kvantitativnim kriterijumom.

I kvalitet i kvantitet rada sudije utvrđuju se na osnovu statističkih podataka. U tom pogledu, treba imati u vidu da Mišljenje br. 17 Konsultativnog veća navodi (stav 34): *‘KVES je mišljenja da evaluacija ne sme da se bazira samo na kvantitativnim kriterijumima.’*

Mišljenje takođe s odobravanjem upućuje na Preporuke iz Kijeva prema kojima bi vrednovanje trebalo da se zasniva na sledećim kriterijumima: *stručnost (poznavanje zakona, sposobnost vođenja sudskog postupka, veština pisanja obrazloženih odluka), lične sposobnosti (obavljanje radnih zadataka, sposobnost odlučivanja, otvorenost za nove tehnologije), društvene sposobnosti, (npr. sposobnost posredovanja, poštovanje stranaka i, tamo gde je potrebno, sposobnost rukovođenja).* Ovo je u skladu sa čestim komentarima tokom pilot faze da Pravilnik ne obuhvata sve relevantne aspekte rada sudije.

Pravilnik bi trebalo izmeniti tako da vrednovanje rada ne bude samo stvar brojanja, već pre ocena svih aspekata profesionalnog rada sudije. Trebalo bi uključiti kvalitativne aspekte rada sudije.

2) Organi nadležni za vrednovanje rada (čl. 8 do 13)

Pilot faza je pokazala da posao u okviru komisije za vrednovanje zahteva znatno vreme, da članovi komisija nisu uvek sigurni kako da primenjuju neka pravila i da se pravila ne primenjuju uvek ujednačeno.

Pravilnik bi trebalo izmeniti tako da se predvidi smanjenje radnog opterećenja za članove komisija; takođe bi trebalo da postoji više od jedne komisije u sudovima koji su nadležni za vrednovanje velikog broja sudija. Da bi se izbegla različita tumačenja Pravilnika u praksi, članovi komisija za vrednovanje moraju da budu obučeni.

3) Kvalitet rada sudija (čl. 15)

a) Ukinute odluke

Merenje rada sudije na osnovu ukinutih odluka je problematično s aspekta međunarodnih standarda. Stav 35 Mišljenja br. 17 KVES glasi: *‘...KVES i dalje smatra da je problematično zasnivati rezultate vrednovanja na broju ili procentu odluka koje su preinačene po žalbi’*. Preporuke iz Kijeva navode u članu 28: *‘Sudije neće biti ocenjivane, pod bilo kojim okolnostima, na osnovu sadržaja njihovih odluka ili presuda (bilo direktno ili kroz računanje stope preinačenja)’*.

Kriterijum stope preinačenja i/ili težine koja se tome pridodaje treba ponovo razmotriti. Potrebno je pojasniti kako postupati sa presudama koje su delimično potvrđene, a delimično ukinute.

b) Vreme potrebno za izradu odluke

Drugo merilo za vrednovanje sudija u sudovima prvog stepena je vreme koje im je potrebno za izradu odluke. Za sudije u sudovima drugog stepena ovo je jedini kriterijum za ocenjivanje njihovog rada. U Mišljenju 17 KVES-a navodi se sledeće: *‘...mada efikasnost rada sudije može biti važan faktor za vrednovanje, KSES smatra da je pridavanje velikog značaja broju predmeta u kojima je sudija doneo odluku problematično jer može dovesti do pogrešnih podsticaja’*.

Sudije koje su izradile određeni broj odluka nakon rokova predviđenih u Pravilniku biće ocenjene ocenom “ne zadovoljava” u kategoriji koja se odnosi na kvalitet. Posledica toga je da je ukupna ocena vrednovanja njihovog rada “ne zadovoljava” (što ima kao posledicu obavezno razrešenje).

Pravilnik treba izmeniti tako da se manja težina pridaje merilu izrade odluka u predviđenom roku.

4) Kvalitet sudija koje postupaju u drugom stepenu (član 16)

Kvalitet rada sudija koje postupaju u drugom stepenu se meri vremenom koje im je potrebno za izradu odluke.

Izrada odluka u roku ne treba da bude jedini kriterijum za ocenjivanje sudija koje postupaju u drugom stepenu. Treba razmotriti dodavanje kvalitativnih kriterijuma (videti gore pod 3)b)).

5) Kvantitet (efikasnost) rada sudije (član 17)

Kvantitet rada sudije se ocenjuje na osnovu broja predmeta koje sudija završi u toku jednog meseca u odnosu na broj koji je trebalo da završi – definisano kao mesečna norma. Nije jasno kako se utvrđuje mesečna norma; Pravilnik ne pravi razliku između različitih vrsta predmeta – svaki predmet se računa kao jedan predmet bez obzira na njegovu složenost. Bilo bi korisno razmotriti da se u narednom period uvede sistem ponderisanja.

Potrebno je izraditi jasna i transparentna pravila kojima se propisuje način računanja broja predmeta koje je potrebno rešiti u određenom vremenskom periodu. Treba razmotriti razlikovanje između različitih kategorija/vrsta predmeta (ponderisanje). Pravilnik treba izmeniti tako da bude jasno da ukupan broj predmeta koje je sudija završio treba posmatrati u vezi sa vremenom koje je sudija zaista proveo na radu u toku jedne godine.

6) Vrednovanje predsednika sudova (čl. 27 do 31)

Jedino merilo za vrednovanje rada predsednika sudova je procenat neotklonjenih neregularnosti u radu sudske uprave koje je utvrdio predsednik neposredno višeg suda.

Potrebno je izmeniti Pravilnik tako da odražava realnost i svakodnevni rad predsednika sudova u odnosu na njihove dužnosti kao predsednika.

7) Mesečna norma (član 18)

Mesečne norme treba da odražavaju sve vrste poslova koje sudije obavljaju (npr. nadzor nad izvršenjem sankcija, priznavanje odluka stranih sudova, rad sudije za prethodni postupak).

8) Vrednovanje rada sudija u posebnim odeljenjima za organizovani kriminal i ratne zločine (član 26)

Pravilnik propisuje da se sudije koje rade u odeljenjima Višeg suda za organizovani kriminal i ratne zločine vrednuju samo prema kriterijumu kvaliteta, uzimajući kao merila blagovremenost postupanja i vreme potrebno za izradu odluke. Pravilnik, međutim, ne utvrđuje nikakve parametre o tome šta se smatra blagovremenim postupanjem, niti pravovremenom izradom odluke.

Potrebno je izmeniti Pravilnik da uključi i odgovarajuća merila za sudije u posebnim odeljenjima.

9) Razgovori

Pravilnik propisuje da Komisija obavlja razgovor sa sudijama čiji se rad vrednuje pre davanja ocene. Međutim, razgovor ne može uticati na krajnji ishod ocenjivanja na bilo koji način. U stavu 41 Mišljenja broj 17 KVES se navodi '*...svi postupci pojedinačnog vrednovanja treba da omoguće sudijama da izraze svoja gledišta o sopstvenim aktivnostima i o proceni koja se daje o tim aktivnostima ... Sudija čiji se rad vrednuje mora, stoga, da ima mogućnost da doprinese postupku vrednovanja na način koji je koristan, na primer dajući komentar na preliminarni nacrt ili izjašnjavanjem tokom postupka vrednovanja*'.

Potrebno je izmeniti Pravilnik tako da razgovori imaju uticaj na konačnu ocenu i da se sudijama omogući da daju doprinos postupku vrednovanja na koristan način.

The Rules should be amended for the interview to have an impact on the final evaluation and to allow judges to contribute to the evaluation process in a useful way.