

AUTORI: Prof.dr.sc. Josip Kregar i Domagoj Peranić dipl.iur.¹

**THE EU JUSTICE SCOREBOARD 2014 – PREGLED STANJA U PODRUČJU
PRAVOSUĐA U EU-U ZA 2014**

PREDGOVOR:

U posljednjih desetak i više godina pojavile su se brojne rang liste i statistička izvješća koja prate i uspoređuju pravosudne sustave u svijetu. Svjetska banka², EBRD³, Freedom House⁴, Bertelsmann⁵, V-Democracy⁶ razvijaju sofisticirane upitnike i stvaraju rangove zemalja ocjenjujući efikasnost, vjerodostojnost i nezavisnost sudstva u velikom broju zemalja. Globalne usporedbe postaju sve češće i imaju veliki utjecaj na percepciju zemalja i ocjenu pravne i političke stabilnosti. Standard & Poors, Moodies i druge slične institucije u velikoj mjeri se oslanjaju na takve procjene što ima vrlo jake i izravne posljedice na kreditne ocjene zemlje.

U nastojanju da se uklope u navedena rangiranja i da se ponudi bolji i savršeniji temelj procjena europske zemlje objavljuju izvješća u okviru CEPEJ-a koja se temelji na grubim statističkim pokazateljima, no čvršćoj metodologiji i nemaju namjeru stvarati rangove niti prejudicirati ocjene.

Metodološki vrlo slično oruđe je *The EU Justice scoreboard*. Namjera tog izvješća je detektiranje nejednakosti i nekohherentnosti u europskom pravnom prostoru. Rezultati su zainteresirali javnost no stječe se dojam da mediji radije prate izuzetke i ekstreme, no što iscrpno navode rezultate. Radi toga je dobro koristiti izvorno izvješće⁷ i analizirati podatke vodeći računa o cijelini a ne samo o ocjenama Hrvatske.

1. Izvješće nije zadovljilo standarde visoke kvalitete. Neki važni podaci za važne europske zemlje izostaju, osjećaju se grubi šavovi u povezivanju pojedinih dijelova, izostaje promišljena ocjena implikacija na ideju europskog prostora pravde. Istina objašnjenje je svojevrsna žurba radi najavljenog roka objave (važno radi europskih izbora), indolentnost

¹ Domagoj Peranić je diplomirani pravnik i savjetnik u Odboru za pravosuđe Hrvatskoga sabora.

² Governance Matters, <http://www.worldbank.org/>

³ Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS), <http://ebrd-beeps.com/>

⁴ Nations in Transit, <http://www.freedomhouse.org/report-types/nations-transit>

⁵ Bertelsmann Stiftung, <http://www.bertelsmann-stiftung.de/>

⁶ Varieties of democracy, <https://v-dem.net/>

⁷ Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepi_study_scoreboard_2014_en.pdf

nacionalnih partnera kod dostave podataka (Hrvatska je među pozitivnim izuzecima!), aljkava promocija te nedovoljna koordinacija posla.

2. Pozornost ne treba bezrezervno usmjeriti na horizontalne usporedbe među zemljama. Uostalom jedan od motiva izvješća i jest dokazivanje potrebe za većom koherentnošću i potrebom europskog nadzora nad procesima homogenizacije. U političkim programima za europske izbore mnogi naglašavaju prevladanost Stockholmskog programa i važnost novih EU pravosudnih institucija (npr. Europski državni odvjetnik). Mada su najave takvih rješenja i nadnacionalne integracije europskog prostora pravde preuranjene, a očekivanja udaljena od realnosti, izvješće treba čitati i iz te perspektive.

3. Kod nas se kritizira metoda i mogućnosti usporedbe. To je krivo jer usporedbe, pa i uz priznanje specifičnosti, stvaraju izvjestan dojam. Uz sve primjedbe metodologiji ostaje dojam o sporosti postupka, hipertrofiranosti struktura, niskoj pravnoj kulturi. To nije pravedno jer izostaje dijakronijski prikaz tendencija, i ne vide se uspjesi, cijena i napor. Ovo je prvo izvješće a slijedeća tek trebaju pokazati napredak. Kritika metode rezultat je nepoznavanja metodologije stvaranja osnovnih komomskih mjera kojima poznavatelji metodologije nalaze mnoge zamjerke: BDP, PPP, rang lista sveučilišta, poslovna klima i sl. Zato zamjerke na metodu, kvalitetu ulaznih podataka i mogućnosti usporedbe neće impresionirati nositelje strateških odluka.

4. Izvješće je nastalo i koncipirano je zajedno s *Izyješće EU o suzbijanju korupcije*⁸ i u oba slučaja Hrvatska se našla u neočekivanoj situaciji. Sada referentne točke nisu tranzicijske zemlje, zemlje u razvoju, zemlje loše vlasti i klimave demokracije. Europska unija je ekskluzivni klub ekonomski razvijenih i politički stabilnih zemalja, ne radi se o sportskom natjecanju već ozbiljnim usporedbama sa zemljama visokog društvenog i financijskog kapitala. Teško je, mada poželjno, očekivati da ćemo biti među zemljama s najboljim pokazateljima, ali svaki napredak bi nas radovao. Izvješće je prije suočavanje s realnošću, a manje patronizirajuća kritika

⁸ Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu, Izvješće EU o suzbijanju korupcije, od 3.2.2014., COM(2014)38

TEKST:

1. Uvod

U ožujku 2014. godine Europska komisija objavila je dokument pod nazivom *The EU Justice scoreboard 2014 - Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2014*⁹ (dalje: *Semafor pravosuđa za 2014.*) Semafor pravosuđa je informativni alat čiji je temeljni cilj pomoći EU i državama članicama u postizanju veće učinkovitosti u području pravosuđa pružajući im objektivne, pouzdane i usporedive podatke o kvaliteti, neovisnosti i učinkovitosti pravosudnih sustava u svim državama članicama. Kvaliteta, neovisnost i učinkovitost pravosudnih sustava država članica EU istaknuti su kao ključni čimbenici učinkovitosti pravosudnih sustava, a svaki od naznačenih čimbenika mjeri se nizom odabralih i relevantnih pokazatelja.

Pri izradi Semafora pravosuđa za 2014. korišteni su različiti izvori informacija o pravosudnim sustavima država članica EU. Većinu podataka dostupnima je učinila *Europska komisija za učinkovitost pravosuđa - Commission européenne pour l'efficacité de la justice* (dalje: *CEPEJ*) Vijeća Europe, a Europska komisija poslužila se i drugim izvorima poput podataka *Eurostata*, redovitih izvješća *Svjetske banke*, *OECD-a*, *Svjetskog gospodarskog foruma*, *Europske pravosudne mreže* te istraživanja *Europske mreže sudbenih vijeća*. Samim time metodologija izrade Semafora pravosuđa za 2014. u bitnome se oslanja na metodologiju prikupljanja i obrade podataka spomenutih međunarodnih organizacija i institucija. Pored toga, uvažavajući temeljni cilj i svrhu Semafora pravosuđa, njime su obuhvaćeni uglavnom indikatori koji se odnose na stanje u pravosuđu u građanskim, trgovačkim i upravnim stvarima, a gotovo posve su zanemareni podaci koji se odnose na kazneno sudovanje.

2. Učinkovitost pravosudnih sustava

Semafor pravosuđa za 2014. mjeri učinkovitost pravosudnih sustava država članica EU uvažavajući indikatore vremena potrebnog za rješavanje pojedinačnih predmeta (eng. *disposition time*), stope rješavanja predmeta (eng. *clearance rate*) te ukupnom broju neriješenih predmeta (eng. *pending cases*).

2.1. Vrijeme rješavanja predmeta

⁹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2014., COM(2014)155, 17. ožujka 2014., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1397721986062&uri=CELEX:52014DC0155>

Vrijeme rješavanja predmeta jedan je od najpouzdanijih indikatora učinkovitosti pravosudnih sustava. Ovaj pokazatelj manifestira se kao vrijeme koje je potrebno za rješavanje pojedinačnog predmeta, izražava se u danima, a prema metodologiji CEPEJ-a predstavlja omjer broja dana u promatranom razdoblju (1 godina – 365 dana) i *Case Turnover Ratio* (omjer riješenih i neriješenih predmeta).

Semafor pravosuđa za 2014. prikazuje opći pokazatelj vremena rješavanja predmeta za sve građanske, trgovačke, upravne i druge predmete koji nisu kazneni predmeti s time da izrijekom uključuje, primjerice, i ovršne te zemljišnoknjižne predmete te se odnosi samo na prvostupanske postupke. Podaci za Republiku Hrvatsku iz 2012. godine pokazuju da je prema ovom indikatoru za rješavanje pojedinačnog predmeta potrebno 133 dana. Ostali pokazatelji unutar ove grupe odnose se na zasebne podatke o vremenu rješavanja predmeta u spornim (parničnim) građanskim i trgovačkim predmetima, u upravnosudskim predmetima te o vremenu potrebnom za rješavanje stečaja. Tako je za rješavanje predmeta u spornim (parničnim) građanskim i trgovačkim predmetima u Republici Hrvatskoj potrebno 457 dana. U prvostupanskim upravnosudskim predmetima potrebno je 523 dana dok je za rješavanje stečaja potrebno 3,1 godina¹⁰. Ako se ovi podaci usporede s podacima za 2010. godinu zamjećuje se da je vrijeme rješavanja predmeta prema općem pokazatelju ostalo nepromijenjeno (133 dana u 2010. godini). U spornim građanskim i trgovačkim predmetima neznatno je skraćeno (462 dana u 2010. godini). U prvostupanskim upravnosudskim predmetima došlo je do značajnijeg skraćenja vremena rješavanja predmeta (825 dana u 2010. godini) dok je vrijeme potrebno za rješavanje stečaja ostalo nepromijenjeno (3,1 godina u 2010. godini).

Razmatrani podaci ukazuju na postojanje određenog zastoja u nastojanjima da se značajnije skrati vrijeme rješavanja sudskeih predmeta. Jedini pokazatelj u kojemu je moguće primjetiti napredak odnosi se na prvostupanske upravnosudske predmete. Međutim, u ovome slučaju, podaci uopće nisu usporedivi ako se uzme u obzir da je 1. siječnja 2012. godine stupio na snagu *Zakon o upravnim sporovima*.¹¹ Njime je sustav upravnog sudovanja u bitnome izmijenjen što se u ovome izdanju Semafora pravosuđa iskazuje kao izrazita statistička anomalija.

¹⁰ Svjetska Banka, *Doing Business 2013*,
<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual%20Reports/English/DB13-full-report.pdf>

¹¹ „Narodne novine“ br. 20/10.

Usporedni prikaz pravosudnih sustava Europske unije otkriva iznenadjuće velike razlike između pojedinih država članica kako za opći tako i za pojedinačne pokazatelje. Primjerice, prema općem pokazatelju za rješavanje prvostupanjskih predmeta u Portugalu je potrebno 860 dana, u Malti 707 dana, Grčkoj 677 dana, u Cipru 534 dana, a u Italiji 391 dan. Prema istom pokazatelju, najveću učinkovitost pokazuje pravosudni sustav Danske u kojoj prvostupanjski postupci traju svega 17 dana. Iza nje slijede Estonija i Litva u kojima je za rješavanje predmeta potrebno 44 dana te Austrija u kojoj je potrebno 50 dana. Moguće je zaključiti da Republika Hrvatska pripada najvećoj skupini država s prosječnim rezultatima prema ovom pokazatelju. Tu se svakako mogu ubrojiti Francuska (275 dana), Slovačka (218 dana), Latvija (167 dana), Rumunjska (162 dana), Švedska (149 dana), Češka Republika (116 dana) te Slovenija (111 dana). Ipak, valja istaknuti da je razmatrani prikaz u određenoj mjeri manjkav budući da nedostaju relevantni podaci za neke države članice (primjerice, za Njemačku, Veliku Britaniju, Španjolsku, Mađarsku itd.). Slično vrijedi i za prikaze prema ostalim pokazateljima.

Uspoređujući podatke o vremenu rješavanja parničnih građanskih i trgovackih predmeta primjećuju se neznatno manje razlike u vrijednostima pokazatelja za pojedine države članice. Raspon njihovih vrijednosti proteže se od 54 dana za Litvu, 73 dana za Luksemburg ili 97 dana za Mađarsku do 590 dana u Italiji ili 685 dana u Malti. Republika Hrvatska pripada skupini država u kojima rješavanje u ovoj vrsti predmeta traje relativno dugo tj. između četiristo i petsto dana. Navedeno se odnosi na Grčku (469 dana), Slovačku (437 dana) i Sloveniju (405 dana).

U prvostupanjskim upravnosudskim predmetima uočavaju se najveće razlike između pojedinih država članica. Posebno se, u negativnom smislu, ističu iskazane vrijednosti za Grčku (1520 dana), Maltu (1457 dana) i Cipar (1270 dana). U najvećem broju europskih država upravnosudski predmeti rješavaju se u znatno kraćem vremenu. Za to je, primjerice, u Estoniji potrebno 108 dana, u Mađarskoj 147 dana, u Sloveniji 191 dan, u Rumunjskoj 272 dana, a u Njemačkoj 354 dana.

2.2. Stopa rješavanja predmeta

Stopa rješavanja predmeta je omjer riješenih i primljenih predmeta u promatranome razdoblju. Riječ je o indikatoru koji ukazuje na sposobnost sudova da rješavaju predmete koje su primili te da ne stvaraju zaostatke. Ovaj indikator izražava se u postotnom iznosu. Ako je stopa rješavanja predmeta 100% ili veća to znači da sudovi uspijevaju riješiti barem onoliko predmeta koliko ih pristigne u određenom razdoblju. S druge strane, ako je stopa rješavanja

predmeta ispod 100% to znači da sudovi ne uspijevaju riješiti pristigle predmete što neposredno utječe na povećanje broja neriješenih predmeta na kraju promatranog razdoblja.

Slično kao i u slučaju prethodno opisanog indikatora vremena rješavanja predmeta Semafor pravosuđa za 2014. iznosi opći pokazatelj stope rješavanja predmeta za sve građanske, trgovačke, upravne i druge predmete koji nisu kazneni predmeti te zasebne podatke o stopi rješavanja predmeta u spornim (parničnim) građanskim i trgovačkim predmetima te upravnosudskim predmetima. Svi naznačeni pokazatelji odnose se isključivo na prvostupanske postupke, a izneseni su podaci za 2012. godinu. Opći pokazatelj za sve građanske, trgovačke, upravne i druge predmete koji nisu kazneni predmeti iznosi 102%, za sporne građanske i trgovačke predmete 95%, a za upravnosudske predmete 41%. Istovrsni pokazatelji za 2010. godinu iznosili su 112% za sve građanske, trgovačke, upravne i druge predmete koji nisu kazneni predmeti, 102% za sporne građanske i trgovačke predmete te 108% za upravnosudske predmete.

Općenito, u promatranim kategorijama pokazatelja zamjećuje se određeno smanjenje relativne aktivnosti domaćeg pravosudnog sustava. Ipak, rezultati još uvijek ukazuju na sposobnost sudova da rješavaju približno onoliki broj predmeta koji odgovara broju novopristiglih predmeta u određenom razdoblju. Iznimku čini samo vrijednost ovog pokazatelja za upravnosudske predmete što je posljedica prethodno spomenutih izmjena normativnog okvira upravnog sudovanja. Sličnu učinkovitost pokazuju i pravosudni sustavi najvećeg broja država članica Europske unije.

2.3. Predmeti u postupku

Ovaj pokazatelj izražava se kao ukupan broj neriješenih predmeta na 100 stanovnika na kraju promatranog razdoblja. Vrijednost ovog indikatora neposredno je uvjetovana stopom rješavanja predmeta, a on sam neposredno utječe na vrijednost pokazatelja vremena rješavanja predmeta. Drugim riječima, visoka vrijednost pokazatelja neriješenih predmeta neposredno negativno utječe na vrijeme rješavanja predmeta.

Kao i u prethodnim slučajevima Semafor pravosuđa za 2014. prikazuje podatke općeg pokazatelja neriješenih građanskih, trgovačkih, upravnih i drugih predmeta koji nisu kazneni predmeti te zasebne pokazatelje o neriješenim spornim (parničnim) građanskim i trgovačkim predmetima te neriješenim upravnosudskim predmetima. Opći pokazatelj neriješenih građanskih, trgovačkih, upravnih i drugih predmeta koji nisu kazneni predmeti u 2012. godini

iznosio je 9,6 predmeta na 100 stanovnika što predstavlja neznatno smanjenje u odnosu na 2010. godinu (10,2 neriješena predmeta na 100 stanovnika). U spornim građanskim i trgovačkim predmetima u 2012. godini ovaj pokazatelj iznosio je 5,1 neriješenih predmeta na 100 stanovnika te se zamjećuje povećanje u odnosu na 2010. godinu (4,3 neriješena predmeta na 100 stanovnika). U upravносудским predmetima ovaj pokazatelj iznosio je u 2012. godini tek 0,2 neriješena predmeta na 100 stanovnika što manja vrijednost u odnosu na 2010. godinu (0,8 neriješenih predmeta na 100 stanovnika).

Značenje prikazanih vrijednosti moguće je pravilno procijeniti tek usporedbom s vrijednostima za istovrsne pokazatelje u drugim državama članicama Europske unije. Prema utvrđenim vrijednostima najveći broj neriješenih predmeta krajem 2012. iskazali su Portugal (15,5) te Slovenija (14,2) iza kojih neposredno slijedi Republika Hrvatska. Nakon ove skupine država slijede Italija (7,8), Grčka (7,8), Slovačka (6,4), Njemačka (6,1), Austrija (6,1) i Cipar (5,4). Ostale države članice iskazale su gotovo zanemarive vrijednosti koje ukazuju na učinkovitost njihovih pravosudnih sustava.

3. Kvaliteta pravosudnih sustava

Semafor pravosuda za 2014. donosi čitav niz raznovrsnih pokazatelja kvalitete pravosudnih sustava. Riječ je o pokazateljima koji mogu doprinijeti unaprjeđenju kvalitete pravosudnih sustava neposredno utječući na kvalitetu sudskih odluka. Temeljni ciljevi mjerjenja kvalitete pravosudnih sustava ogledaju se u poboljšanju pristupa pravosuđu, povećanju povjerenja u pravosuđe, te unaprjeđenju predvidljivosti i pravovremenosti u donošenju sudskih odluka. Semaforom pravosuđa za 2014. obuhvaćeni su indikatori (1) dostupnosti sustava nadzora i procjene aktivnosti sudova, (2) dostupnosti istraživanja koja se provode među korisnicima sudova, (3) dostupnosti informacijsko – komunikacijskih tehnologija u radu sudova, (4) mogućnosti korištenja alternativnih metoda rješavanja sporova, (5) mogućnosti stručnog usavršavanja pravosudnih dužnosnika te (6) ljudskih i finansijskih (fiskalnih) potencijala pravosuđa.

3.1. Nadzor i procjena aktivnosti sudova

Alati kojima države članice EU raspolažu u kontroli i ocjeni kvalitete rada sudova važna su prepostavka unaprjeđenja rada pravosudnih sustava. Pravovremene i točne informacije o radu sudova osnova su svakog promišljanja o budućim reformama pravosudnog sustava. U tom

smislu Semafor pravosuđa za 2014. donosi zasebne prikaze sustava kontrole rada sudova, odnosno sustava procjene kvalitete aktivnosti sudova.

Prema metodologiji CEPEJ-a sustav kontrole rada sudova procjenjuje se prema dostupnosti godišnjih izvješća o aktivnostima sudova, podataka o priljevu predmeta, broju sudskih odluka, broju odgođenih postupaka, duljini trajanja postupaka te drugih pokazatelja. U bitnome, svaki sustav kontrole rada sudova namijenjen je nadzoru redovite aktivnosti sudova. Semafor pravosuđa za 2014. ukazuje na sveobuhvatnost sustava kontrole rada sudova u Republici Hrvatskoj budući da sudovi i nadležna tijela sudske uprave prikupljaju statističke podatke o svim izrijekom navedenim elementima.

Sustav procjene kvalitete aktivnosti sudova uključuje dostupnost indikatora radnog učinka i kvalitete te redovne procjene aktivnosti sudova. Dodatno, sustav procjene kvalitete podrazumijeva postojanje utvrđenih standarda kvalitete ili sustava kvalitete odnosno specijaliziranog sudskog osoblja zaduženog za određivanje standarda kvalitete. Izuzev posebnog sustava kvalitete u sudovima koji uključuje i specijalizirano sudsko osoblje zaduženo za određivanje standarda kvalitete, sustav procjene kvalitete aktivnosti sudova u Republici Hrvatskoj obuhvaća sve naznačene elemente. Valja istaknuti da su posebni sustavi kvalitete u samim sudovima relativna novina u europskim pravosudnim sustavima. Njima se nastoji postići povećana kvaliteta sudskih odluka i ujednačavanje sudske prakse unutar pojedinačnog suda. To se tradicionalno postiže kontrolom viših sudova u postupcima pokrenutim povodom pravnih lijekova.

3.2. Istraživanja koja se provode među korisnicima sudova i pravnicima

Ovaj pokazatelj kvalitete pravosudnih sustava temelji se na istraživanjima koje države članice provode među zaposlenicima suda, prvenstveno sucima te drugom sudskom osoblju, državnim odvjetnicima, odvjetnicima, strankama te drugim korisnicima sudova. Riječ je o osobama koje trajno ili povremeno ostvaruju neposredan kontakt s određenim tijelima sudbene vlasti. Semafor pravosuđa za 2014. pokazuje da državna tijela u čijem se djelokrugu nalaze pitanja pravosuđa u Republici Hrvatskoj uopće ne provode istraživanja među naznačenim skupinama korisnika sudova. Isto, primjerice, vrijedi za Češku, Bugarsku, Cipar, Maltu ili Slovačku. S druge strane, nadležna tijela u Danskoj, Njemačkoj, Irskoj, Nizozemskoj, Austriji, Rumunjskoj, Švedskoj i Sloveniji provode redovita i sveobuhvatna istraživanja za sve naznačene ciljne skupine.

3.3. Informacijsko - komunikacijske tehnologije

Informacijsko – komunikacijske tehnologije pojavljuju se kao važan indikator kvalitete pravosudnih sustava. Općenito se uzima kako su informacijsko – komunikacijski sustavi nezamjenjivo sredstvo u upravljanju predmetima. Procjenjuje se da postojanje takvih sustava skraćuje vrijeme rješavanja predmeta te olakšava pristup pravosuđu. Semafor pravosuđa za 2014. donosi prikaz osnovnih indikatora dostupnosti informacijsko – komunikacijskih sustava i to onih koji su namijenjeni upravljanju predmetima na sudovima te onih koji su namijenjeni elektroničkoj komunikaciji između sudova i stranaka. Riječ je o zbirnim indikatorima koji prikazuju relativne vrijednosti izražene u brojkama od 0 do 4 s time da vrijednost 0 znači da je neki od informacijsko komunikacijskih sustava dostupan za 0% sudova dok vrijednost 4 znači da je neki od informacijsko – komunikacijskih sustava dostupan za 100% sudova.

Indikator dostupnosti informacijsko – komunikacijskih sustava za upravljanje predmetima na sudovima u Republici Hrvatskoj u 2012. godini pokazuje vrijednost 3,0. Vrijednost indikatora dostupnosti informacijsko – komunikacijskih sustava namijenjenih elektroničkoj komunikaciji između sudova i stranaka znatno je niža i iznosi tek 1,7. Nisku vrijednost ovog indikatora pojašnjavaju vrijednosti pojedinačnih indikatora za elektroničku obradu zahtjeva u sporovima male vrijednosti, elektroničku obradu zahtjeva za naplatu nespornih dugova te za podnošenje tužbe elektroničkim putem. U sva tri slučaja vrijednosti indikatora za Republiku Hrvatsku iznose 0 što znači da takvi sustavi uopće ne postoje.

Informacijsko – komunikacijski sustavi za registraciju i upravljanje predmetima u najvećoj su mjeri dostupni u većini država članica Europske unije u čemu ne zaostaje niti Republika Hrvatska. S druge strane, u najvećem broju država izravna komunikacija sudova i stranaka elektroničkim putem umnogome je ograničena nepostojanjem odgovarajućih informacijsko – komunikacijskih sustava. Moguće je očekivati da će nadležne institucije Europske unije inzistirati na poboljšanju vrijednosti ovih pokazatelja budući da spomenuti sustavi doprinose skraćivanju vremena potrebnog za rješavanje predmeta te smanjenju troškova postupka. Također, sve češće se ističe njihov značaj u prekograničnoj suradnji između pravosudnih tijela čime se osigurava učinkovita zaštita prava Europske unije.

3.4. Alternativne metode rješavanja sporova

Dostupnost raznovrsnih alternativnih metoda rješavanja sporova doprinosi boljem funkcioniranju sudova. Dobrovoljne nagodbe između stranaka u ranoj fazi sudskog postupka

smanjuju broj neriješenih predmeta i imaju pozitivan učinak na ukupno opterećenje sudova. Među alternativne metode rješavanja sporova ubrajaju se sudska medijacija, izvansudska medijacija, arbitraža i mirenje. Sve relevantne metode alternativnog rješavanja sporova dostupne su i u Republici Hrvatskoj. Ovaj podatak ne odudara od općeg stanja u drugim državama članicama Europske unije. Međutim, okolnost da su alternativne metode rješavanja sporova uređene zakonodavstvom pojedine države članice i dostupne građanima sama po sebi ne dovodi do zaključka o njihovoj stvarnoj korisnosti. Objektivna ocjena značaja alternativnih metoda rješavanja sporova ovisi isključivo o relativnom broju predmeta koji se tako rješavaju čime se neposredno utječe na rasterećenje sudova. Semafor pravosuđa ne sadrži spomenute pokazatelje.

3.5. Stručno usavršavanje sudaca

Stručno usavršavanje sudaca smatra se važnom prepostavkom poboljšanja kvalitete sudskega odluka i sudovanja općenito. Semafor pravosuđa donosi opće pokazatelje o obveznom stručnom usavršavanju sudaca. Dodatno, prikazani su i podaci o udjelu sudaca koji sudjeluju u nekom obliku usavršavanja o pravu EU ili pravu drugih država članica EU. U Republici Hrvatskoj kao obvezno propisano je samo inicijalno stručno usavršavanje sudaca tj. ono koje prethodi izboru na sudačku dužnost. Daljnji oblici stručnog usavršavanja za domaće suce nisu obvezni. Riječ je o općem stručnom usavršavanju, stručnom usavršavanju za specijalizirane sudske funkcije, stručnom usavršavanju za funkcije upravljanja sudovima te stručnom ospozobljavajući za upotrebu računalne opreme.

3.6. Ljudski i finansijski (fiskalni) potencijali u pravosuđu

Semafor pravosuđa za 2014. iznosi nekoliko indikatora finansijskih sredstava namijenjenih pravosuđu, međutim, za Republiku Hrvatsku dostupan je samo podatak o ukupnom iznosu proračuna za sve sudove. Ovaj indikator izražen je u valuti *euro po stanovniku* te je u 2012. za Republiku Hrvatsku iznosio 36,74 Eura. U odnosu na 2010. godinu (47,89 Eura) zamjećuje se smanjenje ovog indikatora za 23,28%.

Ljudski potencijali u pravosuđu mjereni su putem indikatora ukupnog broja sudaca na sto tisuća stanovnika te ukupnog broja odvjetnika na sto tisuća stanovnika. Prema studiji CEPEJ-a čija metodologija uključuje samo suce koji rade u punom radnom vremenu (ali ne i tzv. *Rechtspfleger-e*) u Republici Hrvatskoj vrijednost ovog indikatora iznosi 45 sudaca na sto tisuća stanovnika. Ovaj podatak pokazuje povećanje relativnog broja sudaca u odnosu na 2010.

godinu kada je vrijednost ovog indikatora iznosila 43 suca na sto tisuća stanovnika. U apsolutnim brojkama u 2010. godini u Republici Hrvatskoj bilo je 1887 sudaca, a u 2012. godini 1932 suca što predstavlja povećanje od 2%. Podatak o broju odvjetnika u Republici Hrvatskoj pokazuje kako je u 2012. godini bilo 103 odvjetnika na sto tisuća stanovnika, odnosno ukupno 4,392 odvjetnika.

Podaci o broju sudaca u drugim državama članicama Europske unije svrstavaju Republiku Hrvatsku na visoko drugo mjesto, neposredno iza Slovenije (47 sudaca). Time obje države ozbiljno odudaraju prosječnih vrijednosti u Europskoj uniji (prosjek EU – 21 sudac). Međutim, u pogledu ovog pokazatelja moguće je iznijeti brojne metodološke prigovore. Najvažniji među njima odnosi se na određenje pojma *sudac* za potrebe studije CEPEJ-a, a time i za potrebe Semafora pravosuđa za 2014. Naime, općepoznato je da u mnogim državama članicama Europske unije određene ovlasti suca izvršavaju osobe koje se u formalnom smislu ne smatraju sucima (tzv. *Rechtspfleger-i*). K tome, podatak o ukupnom broju sudaca uključuje i suce kaznenih i prekršajnih sudova. To upućuje na određenu nedosljednost u izradi ovog dokumenta budući da su spomenute grane sudovanja u potpunosti zanemarene u prikazu osnovnih indikatora učinkovitosti. Isto tako valja podsjetiti da prekršajni postupci u nekim pravnim poredcima imaju karakter posebnog administrativnog postupka, a osobe koje odlučuju u tim postupcima nemaju svojstvo suca zbog čega se ne uzimaju u obzir pri izračunu ovog pokazatelja.

4. Neovisnost pravosuđa

Neovisno pravosuđe je važna pretpostavka stvaranju privlačnog poslovnog okruženja. Ono osigurava predvidljivost, pravnu sigurnost i stabilnost pravnog sustava u kojem se odvijaju poslovni procesi. Semafor pravosuđa za 2014. sadrži indikatore percepcije neovisnosti pravosuđa u državama članicama EU. Podaci za ovaj indikator preuzeti su iz *Globalnog izvješća o konkurentnosti 2013. – 2014.*¹² (dalje: Izvješće) Svjetskog gospodarskog foruma koje je izrađeno za 148 država svijeta.

Vrijednost indikatora percepcije neovisnosti pravosuđa za Republiku Hrvatsku prema Izvješću Svjetskog gospodarskog foruma iznosi 3,0 što je svrstava na 109. mjesto na ljestvici.

¹²Svjetski gospodarski forum, *The Global Competitiveness Report 2013 - 2014*, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

Prema Semaforu pravosuđa za 2014. taj rezultat svrstava Republiku Hrvatsku na 25. mjesto na ljestvici država članica EU.

Semafor pravosuda za 2014. po prvi puta iznosi i pokazatelje o strukturnoj neovisnosti sudske vlasti. Riječ je o mjerama zaštite neovisnosti pravosuđa koje su propisane općim aktima te koje obuhvaćaju mjere zaštite (1) u vezi s premještanjem sudaca bez njihovog pristanka, (2) razrješenjem sudaca, (3) dodjelu novih predmeta na sudu, (4) povlačenje i izuzeće sudaca i (5) ugroženost neovisnosti suca. Prikazane pokazatelje prikupila je Europska komisija u suradnji s Europskom mrežom sudbenih vijeća (ENCH) a prikazani su bez objektivne ocjene njihove učinkovitosti.

5. Zaključak

Semafor pravosuđa za 2014. odraz je nastojanja institucija Europske unije da pomognu država članicama u prevladavanju recentnih nepovoljnih gospodarskih trendova i općem poboljšanju poslovne klime. Po prvi puta ovaj dokument donosi prikaz relevantnih pokazatelja za Republiku Hrvatsku. Iako nije zamišljen kao jedinstvena rang lista država članica Europske unije, nemoguće je izbjegći usporedbe funkcioniranja pojedinačnih pravosudnih sustava. Pritom se ne smije smetnuti s uma da se hrvatsko pravosuđe uspoređuje s europskim pravosudnim sustavima od kojih se za neke pouzdano može tvrditi da spadaju među najučinkovitije i najkvalitetnije pravosudne sustave u svijetu.

Semafor pravosuđa za 2014. sadrži usporedne prikaze raznovrsnih pokazatelja za koje se uzima da pružaju osnovu za objektivnu i točnu ocjenu učinkovitosti, kvalitete i neovisnosti pravosuđa. No, Semafor pravosuđa trpi i određene prigovore koji se u najvećoj mjeri tiču metodologije prikupljanja podataka za određene pokazatelje te nedosljednosti i selektivnosti pri njihovom odabiru. U tom smislu valja podsjetiti da je Semafor pravosuđa u prvome redu informativni alat čiji se glavni cilj sastoji u isticanju prednosti i nedostataka pojedinačnog pravosudnog sustava. Riječ je o alatu koji će se zasigurno razvijati kroz suradnju država članica i nadležnih europskih institucija.

