

Marjan Pogačnik*

Vrednovanje rada sudija u Republici Sloveniji

Sadržaj

- 1. Uvod**
- 2. Pravni okvir vrednovanja rada sudije**
- 3. Kriteriji i mjerila za izradu ocjene sudske službe**
 - 3.1. Radne sposobnosti i stručno znanje*
 - 3.2. Lične osobine sudije*
 - 3.3. Socijalne vještine*
 - 3.4. Sposobnost rukovođenja*
- 4. Postupak izrade ocjene sudske službe**
- 5. Vrste ocjena sudske službe**
- 6. Zaključak**

1. Uvod

U savremenim demokratskim državama sudstvo, kao jedna od tri grane vlasti, funkcioniše kao relativno samostalan sustav, u kojem je sudska vlast povjerena sudijama, koji sudske službu vrše nezavisno i nepristrasno, donoseći sudske odluke u skladu s Ustavom i zakonom. Pomenuti principi su nužni i esencijalni elementi vladavine prava. Od svakog sudije i sudstva kao cjeline, opravdano se očekuje, da sudske vlast vrši efikasno i kvalitetno. Između ostalog to znači, da sudske odluke trebaju biti donesene u razumnom roku, u okviru zakonski propisanih procedura i da sadrže kvalitetnu, svakome razumljivu argumentaciju, što doprinosi i povjerenju građana, da je sudska vlast vršena na pravedan, na zakonu zasnovan način.

Polazeći od pretpostavke da je kvalitet sudske vlasti kao cjeline u korelaciji sa kvalitetom rada svakog pojedinog suca, nužno se postavlja pitanje na kakav način, u okviru kakvih procedura i sa kojim kriterijima i mjerilima vrednovati njihov rad. U nastavku će biti predstavljen pravni okvir vrednovanja rada sudija u Republici Sloveniji, mjerila koja se u tu svrhu koriste, organi koji u tim procedurama učestvuju te njihove ovlasti. Isto tako, bit će naznačene i posljedice koje proizilaze iz pojedine ocjene sudske službe te svrha ocjenjivanja rada sudije.

* Autor je viši sudija, predsjednik Okružnog suda u Ljubljani i nekadašnji predsjednik Visokog sudskog vijeća Republike Slovenije. U periodu od 2007-2013. godine obavljao je dužnost međunarodnog sudije u Sudu BiH i međunarodnog tužioca u Tužilaštvu BiH.

2. Pravni okvir vrednovanja rada sudije

U Republici Sloveniji, pravni osnov za ocjenjivanje predstavljaju odredbe Zakona o sudskoj službi (u nastavku ZSS)¹ koje definišu:

- kriterije koji se koriste u postupku izrade ocjene sudske službe²,
- vremenski period u kojem se izrađuje ocjena te subjekti koji mogu predlagati njezinu izradu³,
- organe, koji učestvuju u postupku ocjenjivanja,
- posljedice koje proizilaze iz pojedine ocjene⁴.

Na osnovu zakonskog ovlaštenja, Visoko sudsko vijeće (Vijeće) donosi provedbeni akt – Mjerila za kvalitet rada sudije u postupku izrade ocjene sudske službe⁵. Pomenuti akt detaljnije definiše 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. godini konačno napušten princip prema kojem se dugi niz godina provjeravalo, da li je sudija u toku godine rješio Mjerilima propisan broj predmeta⁶. Znači, *napušten je princip takozvane sudske norme*. Prilikom donošenja novih Mjerila Vijeće je izričito naglasilo sljedeće:

- potrebu i zahtjev da Mjerila kao takva moraju poštovati nezavisnost svakog sudije i sudstva kao cjeline,
- da je svrha ocjenjivanja rada sudija podizanje kvaliteta suđenja,
- da su prikupljani statistički podaci o radu sudija sekundarnog značaja i da ih treba koristiti krajnje pažljivo i uz adekvatno sadržajno tumačenje.

3. Kriteriji i mjerila za izradu ocjene sudske službe

Posljednjim izmjenama zakona, prije nekoliko godina, zakonodavac je formulisao četiri glavna kriterija, koja se koriste prilikom ocjenjivanja⁷:

- radne sposobnosti i stručno znanje,
- lične osobine, prije svega odgovornost i pouzdanost,
- socijalne vještine, prije svega vještine komunikacije i savladavanje konfliktnih situacija,

¹ *Uradni list RS* 19/1994, 8/1996, 24/1998, 48/2001, 67/2002, 2/2004 – ZPKor, 71/2004, 47/2005 – odl. US, 17/2006, 27/2006 – skl. US, 127/2006, 1/2007 – odl. US, 57/2007, 120/2008 – odl. US, 91/2009, 33/2011, 46/2013, 63/2013, 69/2013 – popr, 95/2014 – ZUPPJS15.

² Čl. 28 ZSS (bilj. 1).

³ *Ibid*, čl. 31.

⁴ *Ibid*, čl. 33, 34, 34 st. a, 34 st. b.

⁵ Dostupno na: <http://www.sodni-svet.si/akti-sodnega-sveta/>, očitavanje: 10. 06. 2017.

⁶ Normativi dostupni na: <http://www.sodni-svet.si/akti-sodnega-sveta/>, očitavanje: 10. 06. 2017.

⁷ Čl. 28 ZSS (bilj. 1).

- sposobnosti obavljanja rukovodećih funkcija (samo u slučaju da je sudija imenovan na takvu poziciju).

Pomenute kriterije dužni su primjenjivati svi koji na bilo koji način učestvuju u postupku ocjenjivanja rada sudije, znači predsjednici sudova, personalna vijeća i Visoko sudsko vijeće. Njihove uloge u postupku ocjenjivanja bit će opisane u nastavku.

3.1. Radne sposobnosti i stručno znanje

O okviru *kriterija radnih sposobnosti i stručnog znanja*⁸ obavezno se provjerava:

- da li sudija efikasno vodi postupke, uzimajući u obzir *prosječan broj ročišta* u predmetima, koje je sudija riješio u periodu ocjenjivanja te prosječno trajanje postupka u predmetima, koji su mu dodijeljeni u rad, sve to u usporedbi sa radom drugih sudija, koji obavljaju jednak sadržaj rada,
- rješavanje predmeta po redu njihovog priliva na sud te uspoređivanje prosječne starosti riješenih i neriješenih predmeta na kraju ocjenjivačkog razdoblja,
- obim rada u usporedbi sa obimom rada drugih sudija, koji obavljaju istu dužnost,
- blagovremenost izrade sudskih odluka,
- sposobnost rješavanja pravnih pitanja, uzimajući u obzir broj predmeta u kojima je uložena pravni lijek, u usporedbi sa cjelokupnim brojem riješenih predmeta te ishod žalbenih postupaka (broj potvrđenih, izmijenjenih i ukinutih odluka),
- dodatna zaduženja, pre svega mentorska zaduženja, učestvovanje u procesu edukacije sudija, zakonodavnim projektima te ostala stručna djelatnost sudije (primjerice: specijalistički ili postdiplomski studij, ugled u pravnoj struci, objavljivanje stručnih radova).

3.2. Lične osobine sudije

Prilikom ocjenjivanja po kriteriju ličnih osobina sudija⁹ cijeni se prije svega odgovornost, pouzdanost i razboritost te, da li sudija pri obavljanju sudske službe i van nje, čuva nezavisnost, nepristrasnost i ugled sudstva. Nadležno tijelo dužno se argumentovano očitovati samo u situacijama, kada ponašanje i postupci sudije negativno odskakuju od drugih sudija.

3.3. Socijalne vještine

U okviru procjene rada sudije prema kriteriju *socijalne vještine*¹⁰ u obzir se uzimaju prije svega njegove sposobnosti komunikacije, savladavanja konfliktnih situacija, način vođenja postupaka, način komunikacije sa strankama, drugim državnim organima te odnos prema saradnicima.

⁸ Čl. 3 i 8 Mjerila (bilj. 5).

⁹ *Ibid.*, čl. 8 st. 2.

¹⁰ *Ibid.*, čl. 8 st. 3.

3.4. Sposobnosti rukovođenja

Rad prema kriteriju *sposobnosti rukovođenja*¹¹ cijeni se samo kod sudija koji obavljaju zaduženja rukovodioca odjeljenja, predsjednika suda ili neku drugu rukovodeću funkciju. Kvalitet obavljanja rukovodeće pozicije cijeni se, prije svega, rezultatima rada odjeljenja odnosno suda, uzimajući u obzir *Mjerila za kvalitet rada sudova*. U ovom kontekstu su veoma bitni podaci o radu suda kao cjeline. Te podatke, jednom godišnje, u svom izvještaju cijeni Vrhovni sud Republike Slovenije.

4. Postupak izrade ocjene sudske službe

Postupak izrade ocjene sudske službe (pokretanje postupka, nadležnosti pojedinih tijela, vrste ocjena, posljedice koje proizilaze iz ocjene, pravni lijekovi) detaljno je regulisan odredbama ZSS¹² te Mjerilima, koje usvaja Vijeće.

Valja istaći sljedeće proceduralne principe, na kojima se zasniva izrada ocjene sudske službe:

- postupak se pokreće i ponavlja svake tri godine; u prve tri godine vršenja sudske funkcije ocjena se za sudiju početnika izrađuje svake godine,
- prije isteka pomenutog perioda, postupak izrade ocjene moguće je pokrenuti samo na osnovu zahtjeva predsjednika suda, predsjednika suda višeg stepena, Vijeća, ministra pravosuđa ili samog sudije,
- postupak se pokreće po službenoj dužnosti ili na prijedlog sudije,
- u prvoj fazi prikupljaju se svi potrebni podaci, koji mogu dati što širu sliku o obimu i kvaliteti rada sudije. Zakonski je propisana obaveza, da se u Uredu predsjednika suda, za svakog sudiju odmah nakon imenovanja, zasnjuje *osobni spis*¹³, u kojeg se konstantno unose podaci i dokumenti, koji mogu biti od koristi prilikom izrade ocjene sudske službe (primjerice: podaci o obimu rada, rezultatima žalbenih postupaka, blagovremenosti izrada presuda, zapisnici o obavljenom nadzoru nad radom sudija, odluke po žalbama zbog odugovlačenja suđenja, odluke po zahtjevima za izuzeće sudije, autorski radovi sudije, potvrde o učestvovanju u različitim oblicima edukacije i sl). Ažurno i kvalitetno vođen osobni spis, što predstavlja zaduženje predsjednika suda a i samog sudije, jedna je od pretpostavki, koja omogućuje izradu kvalitetne i sveobuhvatne ocjene sudske službe,
- na osnovi prikupljenih podataka predsjednik suda izrađuje *mišljenje*¹⁴ o radu sudije, u kojem se mora izjasniti o svim već pomenutim kriterijima. Sudija ima pravo upoznati se sa mišljenjem predsjednika i pravo staviti prigovore ako se sa procjenom predsjednika suda ne slaže,
- predsjednik suda, u narednoj fazi, osobni spis sa svim relevantnim podacima, svojim mišljenjem o radu sudije te njegovim eventualnim progovorima dostavlja *personalnom vijeću*, kao organu koji je nadležan za izradu ocjene sudske službe. Radi lakšeg

¹¹ *Ibid*, čl. 8 st. 4.

¹² Čl. 28-36 ZSS (bilj. 1).

¹³ *Ibid*, čl. 31.

¹⁴ Čl. 3 Mjerila (bilj. 5).

razumijevanja treba napomenuti, da se personalna vijeća u Republici Sloveniji formiraju u sastavu žalbenih sudova, znači kod Viših sudova u Ljubljani, Mariboru, Celju i Kopru. Posebno personalno vijeće postoji i na Vrhovnom sudu Republike Slovenije. Personalna vijeća žalbenih sudova donose ocjenu sudske službe za sudije prvostepenih sudova, a personalno vijeće Vrhovnog suda za sudije žalbenih sudova. Personalna vijeća sastavljena su od pet članova, od kojih njih četiri biraju *neposredno sudije*¹⁵ na period od četiri godine; predsjednik žalbenog odnosno Vrhovnog suda ulazi u sastav personalnog vijeća po svom položaju,

- u postupku izrade ocjene sudske službe personalno vijeće obavezno o radu sudije pribavlja mišljenje odjeljenja žalbenog suda koje u žalbenim postupcima razmatra odluke tog sudije,
- protiv odluke donesene sa strane personalnog vijeća dopušteno je pravo žalbe koju mogu podnijeti sudija na kojeg se ocjena odnosi i predsjednik suda. O žalbama protiv odluka personalnih vijeća žalbenih sudova odlučuje personalno vijeće Vrhovnog suda Republike Slovenije, koje može pobijanu ocjenu potvrditi, preinačiti ili ukinuti i tražiti ponovnu provedbu postupka kod personalnog vijeća prvog stepena,
- postupak izrade ocjene završava njezinom dostavom sudiji i predsjedniku suda, koja ima obavezu, u zavisnosti o kakvoj se ocjeni radi, da pokrene dalje postupke za njezino izvršenje.

5. Vrste ocjena sudske službe

Odredbe ZSS definišu pet različitih ocjena¹⁶. Prema tome nadležno personalno vijeće sa ocjenom sudske službe utvrdi, da sudija:

- nije pogodan za dalje vršenje sudske službe,
- ne ispunjava uslove za napredovanje,
- ispunjava uslove za napredovanje,
- ispunjava uslove za ubrzano napredovanje,
- ispunjava uslove za vanredno napredovanje u viši sudski naziv.

Niti jedna ocjena sudske službe ne zasniva se na principu bodovanja. Ispunjavanje svakog od propisanih kriterija se objašnjava i argumentira u opisnom obliku, uzimajući u obzir sve aspekte rada sudije. Nakon izrade ocjene sudske službe, u zavisnosti o kakvoj se ocjeni radi, predsjednik suda, kako je već napomenuto, provodi dalje postupke, i to:

- ako iz ocjene proizilazi, da sudija nije pogodan za dalje vršenje sudske službe, pokreće se propisani postupak pred Vijećem koje ponovo razmatra takvu ocjenu¹⁷. U slučaju potvrđivanja negativne ocjene sudiji prestaje mandat sa datumom donošenja takve

¹⁵ Čl. 33 Zakona o sudovima, *Uradni list RS* 19/1994, 45/1995, 38/1999, 26/1999 – ZPP, 28/2000, 26/2001 – PZ, 67/2002 – ZSS-D, 110/2002 – ZDT-B, 56/2002 – ZJU, 73/2004, 72/2005, 127/2006, 49/2006 – ZVPSBNO, 67/2007, 45/2008, 96/2009, 86/2010 – ZJNepS, 33/2011, 75/2012, 63/2013, 17/2015.

¹⁶ Čl. 32 ZSS (bilj. 1).

¹⁷ *Ibid.*, čl. 33.

odluke, uprkos činjenici, da je u zakonu za takve situacije predviđena mogućnost pokretanja upravnog spora,

- ako iz ocjene proizilazi da sudija ne ispunjava uvjete za napredovanje, to znači da u periodu važenja takve ocjene ne može napredovati u viši platni razred niti može biti imenovan na položaj sudije višeg ranga¹⁸,
- ako iz ocjene proizilazi, da sudija ispunjava uvjete za napredovanje, predsjednik suda donosi rješenje o napredovanju u viši platni razred¹⁹,
- ako iz ocjene proizilazi, da sudija ispunjava uvjete za ubrzano napredovanje, pokreće se postupak pred Vijećem. U takvoj situaciji Vijeće donosi odluku, prema kojoj se sudiji plata poveća za dva platna razreda (inače za jedan platni razred),
- ako iz ocjene proizilazi, da sudija ispunjava uvjete za vanredno napredovanje u viši sudski naziv Vijeće sudiji dodjeljuje viši naziv uz adekvatnu platu; pokrajni sudija u pomenutoj situaciji dobiva naziv okružni sudija, okružni naziv viši sudija, a viši naziv vrhovni sudija²⁰. Treba napomenuti, da takvo napredovanje u nazivu ne predstavlja istovremeno premještanje sudije na obavljanje sudske službe na sud višeg ranga. Naime, postupak takvog napredovanja provodi se na osnovu javnog poziva svim sudijama prema kadrovskim potrebama žalbenih sudova.

6. Zaključak

Republika Slovenija, s obzirom na sve navedeno, predstavlja državu u kojoj se za vrednovanje rada sudija koristi *formalni sistem*. U tim okvirima su ispoštovane preporuke međunarodnih institucija, prije svega Mišljenje br. 17 (2014) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE)²¹. Ova konstatacija odnosi se na sljedeće:

- individualno vrednovanje sudija je zasnovano na objektivnim kriterijima, koji su raznoliki i sveobuhvatni te uključuju kvantitativne i kvalitativne pokazatelje,
- postupak vrednovanja rada provode isključivo sudije po zakonsko propisanom postupku koji vrednovanom sudiji omogućava aktivno učešće.

Činjenica je da je u 2016. godini ostvaren određen napredak u vrednovanju rada sudija jer su ukinute „orijentacione norme“, a već ranije je napušten princip prema kojem je određeni dio plate bio vezan na uspješnost rada koja se u pretežnom djelu mjerila brojem riješenih predmeta. To je predstavljalo ozbiljnu prijetnju principima nezavisnosti sudske funkcije.

Barem povremeno nije moguće izbjeći i određene kritike postojećeg sistema koje se odnose na problem ujednačenosti različitih personalnih vijeća prilikom interpretacije kriterija i mjerila. Ponekad je teško postaviti jasnu granicu između vrednovanja rada sudije kroz ocjenu sudske

¹⁸ *Ibid*, čl. 34.

¹⁹ Platni sistem službenika u javnom sektoru bazira na 65 platnih razreda. Sudije okrajnih (opštinskih) sudova razvršteni su od 47. do 52. razreda, sudije okružnih od 50. do 54. razreda, sudije viših (žalbenih) sudova od 55. do 58. razreda, a vrhovni sudija od 60. do 61. platnog razreda.

²⁰ Čl. 34a ZSS (bilj. 1).

²¹ Mišljenje br. 17 (2014) O vrednovanju sudačkog rada, kvaliteti sudbenog sustava poštivanju sudačke neovisnosti, http://www.uhs.hr/data_sve/docs/CCJE-MISLJENJE_BROJ_17.pdf, očitavanje: 15. 06. 2017.

službe i vođenjem disciplinskog postupka, što može prouzrokovati štetne posljedice za profesionalnu karijeru sudije. Međutim, mnogo ozbiljniju prijetnju za nezavisnost sudskog sistema predstavljaju povremeni pokušaji izvršne vlasti jačanja nadzora nad funkcionisanjem pravosuđa. Izmjenama Zakona o sudovima u okviru Ministarstva pravosuđa formirana je čak posebna služba²². Njen je zadatak, da se bavi nadzorom nad sudskom upravom, posebno pitanjima organizacije rada sudova te provođenjem mjera za podizanje kvaliteta rada suda. Takve aktivnosti mogu utjecati na rad svakog pojedinog sudije u smislu nezavisnosti i nepristrasnosti pri donošenju sudskih odluka.

Abstract

The purpose of this paper is to present legal framework for individual evaluation of judges in the Republic of Slovenia, criteria used for evaluation, bodies involved in these procedures and their powers and the consequences arising from a particular assessment of the judicial service. The aim of assessing the work of a judge, will be presented within the scope of this article as well.

In the Republic of Slovenia, legal basis for the evaluation of judicial performance is set out in the provisions of the Law on the Judicial Service. Further and more detailed description is provided in the implementing act, issued by the High Judicial Council on the basis of the legal authority, i.e. Criteria for the quality of judicial work for the individual evaluation of judicial service. Criteria and measures for the evaluation comprise working skills and professional knowledge, personal characteristics, social and the ability to perform leadership functions. In 2016 the Republic of Slovenia finally abandoned the principle of so-called "judicial norms", according to which a check was made whether the judge solved the prescribed number of cases in the course of a year.

In conclusion, the Republic of Slovenia is a state, where a system of formal individual evaluation is applied, wherein the assessment is not based on the scoring principle, but rather on explanation and argumentation of fulfilling each of the prescribed criteria in descriptive form.

²² Čl. 65 st. a i čl. 65 st. b Zakona o sudovima (bilj. 15).