

Smilja Spasojević\*

## Vrednovanje rada sudija u Republici Srbiji

### Sadržaj

1. Uvod
2. Geneza ideje o uspostavljanju vrednovanja rada sudija
3. Normativni okvir za donošenje akta kojim će se uspostaviti sistem vrednovanja rada sudija
4. Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova
  - 4.1. Analiza opštih odredaba Pravilnika o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova
    - 4.1.1. Svrha vrednovanja rada sudija
    - 4.1.2. Drugi opšti pojmovi koji se koriste u postupku vrednovanja
  - 4.2. Kriterijumi i merila za vrednovanje rada sudija
    - 4.2.1. Kvalitet rada kao kriterijum za vrednovanje rada sudija
    - 4.2.2. Kvantitet rada kao kriterijum za vrednovanje rada sudija
  - 4.3. Sastav i način rada organa za vrednovanje
  - 4.4. Vrednovanje rada sudija Posebnog odeljenja za organizovani kriminal i Odeljenja za ratne zločine Višeg suda u Beogradu
5. Zaključak

### 1. Uvod

Uspešnost nekog posla najbolje se manifestuje kroz procenu i ocenu rezultata rada koji su ostvareni tokom obavljanja delatnosti koja se vrednuje. S tim u vezi, velika je pažnja usmerena da se uspešnost reforme srpskog pravosuđa, koja je započeta još 2008. godine, čija je revizija počela 2013. godine, a koja i danas traje, u jednom svom segmentu sagleda upravo kroz ostvarene rezultate rada sudija u Srbiji. Odlukama Ustavnog suda<sup>1</sup> je ponovo data šansa sudijama

\* Autorica je samostalni savetnik u Visokom savetu sudstva Republike Srbije.

<sup>1</sup> Odluka Ustavnog suda br. VIII Y-534/2011 od 11. 07. 2012, Odluka Ustavnog suda br. VIII Y-364/2011 od 18. 07. 2012, Odluka Ustavnog suda br. VIII Y-570/2011 od 18. 07. 2012, Odluka Ustavnog suda br. VIII Y-727/2011 od 18. 07. 2012, Odluka Ustavnog suda br. VIII Y-413/2012 od 09. 10. 2012, Odluka Ustavnog suda br. VIII Y-420/12 od 24. 10. 2012, Odluka Ustavnog suda br. VIII Y-486/12 od 22. 11. 2012, Odluka Ustavnog suda br. VIII Y-880/2012 od 31. 01. 2013. i Odluka Ustavnog suda br. VIII Y-961/2012 od 13. 02. 2013.

koje nisu prošle opšti reizbor u 2009. godini da se vrate u pravosudni sistem Srbije. Takođe sudijsku funkciju i dalje, bez postupka ponovnog preispitivanja, obavljaju sve sudije koje su prošle opšti reizbor 2009. godine. Upravo vrednovanje rada ove dve grupacije sudija, moglo bi donekle u predstojćim godinama, da pomogne u konačnoj oceni vrednovanja uspešnosti i opravdanosti sprovedenih reformi. Uspostavljanje sistema vrednovanja rada sudija, skinulo bi fokus dešavanja sa dnevno političkog procenjivanja njihovog rada. O ostvarenim rezultatima svakog sudije, kroz uspostavljeni sistem vrednovanja, govorili bi podaci koji potiču iz broja rešenih predmeta i kvaliteta urađenih odluka. Takav odnos prema radu sudije, vratio bi i samim sudijama veru u Ustavom Republike Srbije<sup>2</sup> proklamovanu nezavisnost sudstva, jer je turbulentni period reformisanja u temelju poljuljao samopouzdanje nosilaca pravosudnih funkcija.

## 2. Geneza ideje o uspostavljanju vrednovanja rada sudija

U mnogim pravnim sistemima u svetu (Kanada, SAD, Irska, Velika Britanija, pravni sistemi severne Evrope – Danska, Finska, Švedska) radni učinak sudija se ne vrednuje i ne podleže ocenjivanju kroz unapred propisane uslove i procedure. Ipak, opravdanje za uvođenje sistema vrednovanja u Republici Srbiji je upravo bliskost srpskog pravnog uređenja sa pravnim sistemima u kojima postoji vrednovanje rada sudija na sličan način (Nemačka, Italija, Španija, Portugalija, Francuska, Slovenija, Bosna i Hercegovina). Takođe, razlog za uspostavljanje sistema vrednovanja rada sudija u srpskom pravosudnom sistemu je prisutnost prevelikog broja nosilaca pravosudnih funkcija.

Poslednjih desetak godina je aktuelna ova tema. Početne naznake predviđene su zakonskim tekstovima donošenim početkom 2000. godine. Vrednovanjem rada sudija bavio se Zakon o Visokom savetu pravosuđa<sup>3</sup> iz 2000. godine, u pogledu nadležnosti za predlaganje sudija za izbor; zatim tadašnji Zakon o sudijama<sup>4</sup> u pogledu uslova za izbor sudija, rada nadzornog odbora i kontrole konkretnih predmeta konkretnog sudije, prestanka sudijske funkcije i uslova za razrešenje, godišnjeg rasporeda sudija i raspodele predmeta, kao i zaštite prava sudija. Tadašnjim Zakonom o uređenju sudova<sup>5</sup> članom 7 je predviđeno pravo na pritužbu, a na vrednovanje rada sudija odnosile su se odredbe u pogledu godišnjeg rasporeda sudija, vršenje poslova sudske uprave, posebno pravljenja godišnjeg rasporeda i njihove izmene i postupanja po pritužbama.

Na osnovu tada predviđenih zakonskih rešenja, donošeni su podzakonski akti tadašnjeg Vrhovnog suda Srbije, Visokog saveta pravosuđa i ministra pravde, koji su bliže razrađivali i bavili se ocenjivanjem rada sudija. Vrhovni sud Srbije je, radi utvrđivanja postojanja razloga za prestanak sudijske funkcije, doneo Merila za ocenu minimuma uspešnosti vršenja sudijske dužnosti<sup>6</sup>. Visoki savet pravosuđa, u čijoj je nadležnosti bilo predlaganje Skupštini Republike Srbije sudija i predsednika sudova, doneo je Poslovnik o radu Visokog saveta pravosuđa<sup>7</sup>, Odluku o merilima i kriterijumima za predlaganje kandidata za izbor sudija i predsednika suda<sup>8</sup>,

<sup>2</sup> Sl. gl. RS 98/06.

<sup>3</sup> Sl. gl. RS 63/00, 42/02, 39/03, 44/04.

<sup>4</sup> Sl. gl. RS 63/00, 42/02, 25/03, 27/03, 5/04, 44/04.

<sup>5</sup> Sl. gl. RS 63/01, 42/02, 27/03, 29/04, 101/05, 46/06.

<sup>6</sup> Sl. gl. RS 36/02, 41/02.

<sup>7</sup> Sl. gl. RS 13/04, 121/04.

<sup>8</sup> Odluka br. 111-00-4/2007-01 od 13. 03. 2007 i odluka br. 111-00-1024/05-1 od 08. 04. 2005. i od 15. 07. 2005.

Odluku o izmeni i dopuni odluke o merilima i kriterijumima za predlaganje kandidata za izbor sudija i predsednika suda<sup>9</sup> i Odluku o postupku rada Visokog saveta pravosuđa pri predlaganju kandidata za izbor sudija i predsednika sudova<sup>10</sup>, kao i Okvirna merila za određivanje potrebnog broja sudija u sudovima opšte i posebne nadležnosti i posebnim sudovima<sup>11</sup>. Ministar pravde je, pored Pravilnika o orijentacionim merilima za određivanje potrebnog broja sudija i zaposlenih u opštinskim i okružnim sudovima<sup>12</sup> i Pravilnika o orijentacionim merilima za određivanje potrebnog broja sudija i drugih zaposlenih u privrednim sudovima<sup>13</sup>, uz saglasnost sa predsednikom Vrhovnog suda Srbije doneo Sudski poslovnik<sup>14</sup>, kojim se uređivalo evidentiranje podataka, sačinjavanje izveštaja o rezultatima rada sudija i ostala pitanja kroz koja se pokušavalo da proceni savesnost rada sudija.

Međutim, nijedan od donetih akata nije propisao jasne kriterijume i merila za vrednovanje rada sudija. Zbog obimnosti i brojnosti propisa, koji odjednom počinju da se bave ovom temom, merila i kriterijumi kojima se vrednuje rad sudija su u velikoj meri neprecizni i izmešani, različiti od akta do akta, samim tim neusaglašeni, nerazrađeni i nedosledni. Trebalo bi da se naglasi i da određeni aspekti sudijskog posla uopšte nisu uzeti u obzir. Imajući sve navedene nedostatke u vidu, sistem vrednovanja rada sudija nije bilo moguće uspostaviti i primenjivati u duhu tada važećih propisa, te se kao jedan od primarnih zadataka dugo najavljivane reforme koja treba da usledi, postavilo pitanje rešavanja načina propisivanja i primenjivanja pravilnog, sveobuhvatnog i potpunog vrednovanja rada sudija u Republici Srbiji.

### **3. Normativni okvir za donošenje akta kojim će se uspostaviti sistem vrednovanja rada sudija**

Donošenje Ustava Republike Srbije 2006. godine otvorilo je vrata za uspostavljanje institucionalno novih rešenja u oblasti pravosuđa. Ustavom je ustanovljen Visoki savet sudstva kao nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija u pravosudno organizacionom sistemu Republike Srbije<sup>15</sup>. Upravo je ovo telo zakonskim rešenjima, koja će uslediti nakon donošenja ovog Ustava, dobilo u zadatak da u okviru svojih nadležnosti uspostavi sistem i sprovodi postupak vrednovanja rada sudija u Republici Srbiji. Pošlo se od toga da je praksa evropskih država pokazala da je najcelishodnije da vrednovanje rada sudija bude u nadležnosti jednog tela.

Na osnovu ustavom propisanih načela, novi Zakon o sudijama<sup>16</sup> propisuje način i postupak vrednovanja rada sudija. Kao osnovno polazno pravilo uspostavlja se redovno vrednovanje rada svih sudija i predsednika sudova, kroz postupak vrednovanja koji obuhvata sve aspekte sudijskog posla i predstavlja osnov za izbor, obaveznu obuku sudija i razrešenje<sup>17</sup>. Ovakvim zakonskim rešenjem pravilno je zauzet stav da samo redovno vrednovanje rada može biti pravilan pokazatelj

<sup>9</sup> Odluka br. 111-00-1024/07-1 od 01. do 05. 03. 2007.

<sup>10</sup> Odluka br. 021-02-2/2005-1 od 08. 04. 2005.

<sup>11</sup> Sl. gl. RS 61/06.

<sup>12</sup> Sl. gl. RS 47/98.

<sup>13</sup> Sl. gl. RS 14/94.

<sup>14</sup> Sl. gl. RS 65/03.

<sup>15</sup> Čl. 153 i 154 Ustava RS.

<sup>16</sup> Sl. gl. RS 116/08, 58/09, 104/09, 101/10, 8/12, 121/12, 124/12, 101/13, 117/14.

<sup>17</sup> Čl. 32 st. 1 i 2 Zakona o sudijama.

uspešnosti u radu. U zavisnosti od postignutih rezultata rada, karijera sudije može da ide u različitim smerovima, kroz zakonski predviđene osnove, koji se na jasno uspostavljenoj lestivici mogu kretati od izbora u višu sudsku instancu do razrešenja. Vrednovanje se vrši na osnovu javno objavljenih, objektivnih i jedinstvenih kriterijuma i merila, u jedinstvenom postupku u kome je obezbeđeno učešće sudije čiji se rad vrednuje<sup>18</sup>. Ovakav način propisivanja sistema vrednovanja, analizom zakonskog teksta, navodi na zaključak da se radi o najpravičnijem i najpravičnijem sistemu ocenjivanja. Na poteškoće se naišlo u praksi, kada je trebalo utvrditi kriterijume, merila i postupak za vrednovanje rada sudija, što je, po Zakonu, nadležnost Visokog saveta sudstva<sup>19</sup>. Postupak vrednovanja rada sudija sprovode organi nadležni za vrednovanje, a to su komisije Visokog saveta sudstva, sastavljene od tri člana, a sastav i način rada Komisije uređuje se aktom Visokog saveta sudstva<sup>20</sup>. Konačno uobličavanje sistema vrednovanja sudija u RS izvršeno je odredbama Zakona o VSS-u<sup>21</sup>. Ovim zakonom predviđa se da u nadležnost Visokog saveta sudstva, između ostalog, spada i odlučivanje u postupku vrednovanja rada sudija i predsednika suda<sup>22</sup>, pri čemu je radi sprovođenja ovog postupka propisano uspostavljanje stalnog radnog tela – Komisije za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova<sup>23</sup>.

Iako je zakonski okvir za uspostavljanje sistema vrednovanja rada sudija u Srbiji ustanovljen pre više godina, usvajanje Pravilnika po kojem će se vrednovati rad sudija i predsednika sudova usledilo je tek 22. jula 2014. godine. Početak primene i uspostavljanje sistema vrednovanja rada sudija planirano je za početak 2015. godine. Predmet dalje analize ovog rada biće razmatranje propisanog i Pravilnikom uobičenog načina vrednovanja i ocenjivanja rada sudija, jer će se tek u predstojećim godinama, kada usledi primena sistema ocenjivanja sudija u Srbiji, stvoriti mogućnost da se podvrgnu analizi ne samo rezultati rada sudija, nego i dobre i loše strane uspostavljenog sistema ocenjivanja.

#### **4. Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova**

Na usvajanje Pravilnika o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova u Republici Srbiji se čekalo više od četiri godine. Brojni su razlozi koji su na to uticali – od društveno-političkih, kao i reformskih problema u srpskom pravosuđu, do složenosti uobličavanja različitosti koje prate sudski poziv, a koje je bilo potrebno podvesti pod predviđene kriterijume, na način kako je to zakonom propisano. Bez detaljnijeg ulaženja u analizu poteškoća prilikom donošenja istog, potrebno je samo napomenuti da je Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, nakon pribavljenog mišljenja Evropske komisije, donet na sednici Visokog saveta sudstva dana 22. jula 2014. godine<sup>24</sup>.

<sup>18</sup> Čl. 32 st. 3 Zakona o sudijama.

<sup>19</sup> Kriterijume, merila i postupak za vrednovanje rada sudija, odnosno predsednika sudova utvrđuje Visoki savet sudstva (čl. 32 st. 4 Zakona o sudijama).

<sup>20</sup> Čl. 33 st. 1 i 5 Zakona o sudijama.

<sup>21</sup> Sl. gl. RS 43/09, 22/11, 33/11.

<sup>22</sup> Čl. 13 al. 9 Zakona o Visokom savetu sudstva.

<sup>23</sup> Čl. 15 st. 1 Zakona o Visokom savetu sudstva.

<sup>24</sup> <http://www.vss.sud.rs/sr/pravilnik-za-vrednovanje-rada-sudija> (očitanje 08. 11. 2014).

#### 4.1. Analiza opštih odredaba Pravilnika o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova

Pravilnikom se utvrđuje svrha, kriterijumi i merila za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, postupak za vrednovanje, sastav i način organa za vrednovanje.<sup>25</sup> Ovako postavljenim uvodnim članom odgovoreno je na zahteve koji su propisani članom 32 stav 4 i članom 33 stav 5 Zakona o sudijama<sup>26</sup>, gde se upravo od strane Visokog saveta sudstva očekivalo da u skladu sa svojom ustavnom ulogom u svom aktu objedini više funkcija koje se međusobno prepliću, a koje imaju za cilj uspostavljanje sistema vrednovanja rada sudija.

Kako će kriterijumi i merila rada sudija i sastav i način organa za vrednovanje biti predmet razmatranja u posebnim glavama, u okviru analize opštih odredaba Pravilnika, posebna pažnja posvetiće se svrsi vrednovanja i drugim opštim pojmovima koji se koriste u postupku vrednovanja.

##### 4.1.1. Svrha vrednovanja rada sudija

Svrha vrednovanja rada sudija je:

1. *Poboljšanje efikasnosti sudskog sistema,*
2. *Očuvanje i unapređenje stručnosti, osposobljenosti i odgovornosti,*
3. *Podsticanje sudija u osvarivanju najboljih rezultata rada,*
4. *Održavanje i jačanje poverenja javnosti u rad sudija i*
5. *Napredovanje u karijeri*<sup>27</sup>.

1. *Poboljšanje efikasnosti sudskog sistema* ne može se ostvariti isključivo stavljanjem akcenta na personalna sudijska rešenja u vidu kontrolisanja rada nosilaca sudijskih funkcija. Fokus se mora prebaciti i na obezbeđivanje boljih uslova rada u pravosuđu i povećanje sudskog osoblja, radi pomoći sudijama u radu, kao i na rešavanje drugih višedecenijskih nagomilanih problema. Međutim, očekuje se da će uvođenje sistema vrednovanja rada vrlo stimulatивно delovati na nosioce sudijskih funkcija, jer će se susresti prvi put u svom radu sa unapred predviđenim postupkom u kojem se vrednuje njihov rad, koji omogućava i predvidljive posledice u zavisnosti od postignutih rezultata rada, što do sada u Srbiji nije bio slučaj.

2. *Očuvanje i unapređenje stručnosti, osposobljenosti i odgovornosti sudija* nastoji se ostvariti upravo kroz dostupnost komparativne analize sopstvenog rada sa radom ostalih sudija, koji obavljaju iste ili slične poslove. Očekuje se da će sistem ocenjivanja stimulatивно delovati na sudije da u svom radu, radi postizanja boljih rezultata, pokažu viši stepen stručnosti, dostignu viši nivo osposobljenosti i u tom cilju preuzmu viši nivo odgovornosti nego što je do sada bio slučaj.

3. Upravo jasno predviđen sistem i propisani postupak vrednovanja rada sudija trebalo bi da *podstakne sudije da u svom radu teže osvarivanju najboljih rezultata* jer će se rad svakog sudije

<sup>25</sup> Čl. 1 Pravilnika o o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova.

<sup>26</sup> Ovi članovi citirani su u prethodnom delu teksta. Vid. fusnote 18,19 i 21.

<sup>27</sup> Čl. 2 Pravilnika o o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova.

vrednovati, ocena o radu sudije će se upisivati u njegov lični list, a ostvareni rezultati rada ceniće se prilikom ocene stručnosti i osposobljenosti sudije ukoliko bude imao pretenzije ka daljem napredovanju u karijeri ili obavljanju nekih drugih poslova u pravosuđu.

4. *Održavanje i jačanje povrenja javnosti u rad sudija* se nastoji postići kroz transparentnost i dostupnost informacija o sistemu vrednovanja rada sudija, na koji način će i opšta javnost moći da stekne poverenje i ima uvid u jasno utvrđeni sistem kojem podležu nosioci pravosudnih funkcija. To znači da sudije jesu potpuno samostalne i nezavisne u svom radu, ali da imaju odgovornost za rezultate svog rada koji podleže vrednovanju

5. Iako se objašnjava da je cilj podsticanja sudija da ostvaruju najbolje rezultate rada *napredovanje u karijeri*, ovaj cilj se izdvaja kao posebna celina, jer je upravo jedan od osnovnih pokazatelja spremnosti za odlazak u višu sudsku instancu višegodišnje izuzežno uspešno obavljanje sudijskog poziva. Nastojace se da upravo sudije koje najbolje i najuspešnije obavljaju svoj posao budu unapređene odlaskom u sud višeg ranga.

#### 4.1.2. Drugi opšti pojmovi koji se koriste u postupku vrednovanja

Vrednovanje rada sudija izražava se ocenom<sup>28</sup>. Ocenjivanje se vrši na taj način što se posebno vrednuje kriterijum kvaliteta, a posebno kriterijum kvaniteta rada. Pojedinačne ocene za merilo kvaliteta rada su: „izuzetno uspešno“, „uspešno“ i „ne zadovoljava“<sup>29</sup>. Pojedinačne ocene za merilo kvantiteta rada su propisane na isti način. Konačna ocena o radu sudije dobija se na osnovu vrednovanja dobijenih ocena po oba kriterijuma. Rad sudije kome su za oba kriterijuma utvrđene pojedinačne ocene „izuzetno uspešno“ ili za jedan kriterijum „izuzetno uspešno“, a za drugi „uspešno“ vrednuje se ocenom „izuzetno uspešno obavlja sudijsku funkciju“. Rad sudije kome je za oba kriterijuma utvrđena pojedinačna ocena „uspešno“ vrednuje se ocenom „uspešno obavlja sudijsku funkciju“. Rad sudije kome je za jedan kriterijum utvrđena pojedinačna ocena „ne zadovoljava“ vrednuje se ocenom „ne zadovoljava“<sup>30</sup>.

Vrednovanje rada sudija kroz tri stepena uspešnosti podleže kritici. Ovakvim načinom ocenjivanja rad sudija se uopštava, a različiti rezultati u radu se stavljaju u okvir neke od tri propisane ocene. Upravo bi jasnije nijansiranje u ocenjivanju moglo da pruži pravu sliku uspešnosti, odnosno neuspešnosti sudije. Imajući u vidu da je posledica dobrog rada napredak u karijeri, a posledica najlošije ocene pokretanje postupka razrešenja, upravo bi razlaganje rezultata na još dva stupnja napravilo neophodno filtriranje. Međutim, biće da su prilikom propisivanja trostepenog ocenjivanja preovladali razlozi praktičnosti sprovođenja postupka vrednovanja, koji je mnogo lakše sprovesti definisanjem tri grupe sudija. O eventualnom uvođenju više ocena u sistem ocenjivanja moglo bi se razmišljati kada se postojeći sistem učvrsti ili kada se razradi.

Rad sudija na stalnoj funkciji vrednuje se jednom u tri godine, a rad sudija koji su prvi put izabrani na sudijsku funkciju jednom godišnje<sup>31</sup>. Opravdanje za ovakvo rešenje nalazi se u ustavnoj odredbi po kojoj se sudija prvi put bira na trogodišnji mandat, a tek nakon ocene

<sup>28</sup> *Ibid*, čl. 3 st. 1.

<sup>29</sup> *Ibid*, čl. 4 st. 4.

<sup>30</sup> *Ibid*, čl. 25.

<sup>31</sup> *Ibid*, čl. 3 st. 2.

rezultata rada u prve tri godine, na stalnu sudijsku funkciju. Zbog toga je opravdano rezultate rada sudija koje se prvi put biraju na sudijsku funkciju vrednovati jednom godišnje. Izuzetno, na osnovu odluke VSS-a rad sudija može biti i vandredno vrednovan<sup>32</sup>. U Pravilniku se ne propisuje koji su slučajevi vandrednog vrednovanja sudija, ali se pretpostavlja da razlog tome može biti osnovana sumnja da postoji veliki poremećaj u vršenju sudijske funkcije.

Pravilnik ne propisuje posledice koje nastupaju nakon sprovedenog postupka ocenjivanja, na osnovu dobijenih ocena za ostvarene rezultate rada. Ipak, posledice mogu biti pozitivne i negativne. Pozitivne posledice u slučaju dobijanja najviše ocene ogledaju se u povećanim šansama prilikom izbora za višu sudsku instancu. Ovim se stavlja u izgled da izuzetna posvećenost i natprosečan trud u radu neće proći nezapaženo prilikom izbora novih sudija. Međutim, da li će zaista doći do nastupanja pozitivnih posledica zavisi od postojanja realne potrebe za izborom novih sudija. Sa druge strane, negativne posledice u slučaju dobijanja najlošije ocene u radu su automatske. Kako se sudija razrešava, između ostalog, kada nestručno vrši sudijsku funkciju, a nestručnim se smatra nedovoljno uspešno vršenje sudijske funkcije ako sudija dobije ocenu “ne zadovoljava”, shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada sudija<sup>33</sup>, to znači da u slučaju vrednovanja rada sudije najlošijom ocenom dolazi bez izuzetka do pokretanja postupka za njegovo razrešenje.

#### 4.2. Kriterijumi i merila za vrednovanje rada sudija

Kriterijumi za vrednovanje rada sudija su *kvalitet* i *kvantitet*<sup>34</sup>. Iako su postojali brojni predlozi da se uvedu i drugi kriterijumi na osnovu kojih bi se formirala ocena o radu sudije, zauzet je stav da bi proširivanje broja kriterijuma otežalo i učinilo komplikovanijim sam postupak ocenjivanja. Već ovako postavljeni kriterijumi jasno ukazuju koliko je teže vrednovati kvalitet rada nego matematički sabrati urađene odluke i kvantitativno ih izraziti. Podleže kritici način na koji je u Pravilniku definisan kvalitet rada kao kriterijum. Postavlja se pitanje da li se kvalitet rada može isključivo i parcijalno posmatrati kroz jedan segment iskazivanja. Sa druge strane, poteškoća vezana za kriterijum kvantiteta rada je pravilno utvrđivanje brojčanih vrednosti, koje sudije u svom radu treba da ostvare.

##### 4.2.1. Kvalitet rada kao kriterijum za vrednovanje rada sudija

*Kvalitet rada* iskazuje sposobnost i znanje sudije u primeni materijalnog i procesnog prava<sup>35</sup>. Ovako postavljena definicija kvaliteta rada bazira se samo na segment primene stečenih znanja i akcenat stavlja samo na finalizaciju sudskih procesa, a što će se videti kroz analizu postavljenih merila za vrednovanje kvaliteta rada sudija. S tim u vezi, možda bi u perspektivi trebalo da se razmišlja o definisanju kvaliteta rada na nešto sveobuhvatniji način, koji bi uključivao i umešnost sudije u vođenju postupka suđenja, ne samo u pogledu primene procesnih zakona, nego i

<sup>32</sup> *Ibid*, čl. 3 st. 3.

<sup>33</sup> Čl. 63 Zakona o sudijama.

<sup>34</sup> Čl. 4 st. 1 Pravilnika o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova.

<sup>35</sup> *Ibid*, čl. 14 st. 2.

uspešnosti realizacije obavljanja dokaznih radnji u što kraćim rokovima. Svakako bi posebno trebalo vrednovati sposobnost brzog rešavanja složenih sudskih procesa.

*Merila kvaliteta rada* za sudije koje postupaju u prvostepenom postupku su: *procenat ukinutih odluka* u odnosu na ukupan broj donetih odluka u ocenjivanom periodu i *vreme izrade odluka*, a za sudije koje postupaju u drugostepenom postupku je postavljeno samo jedno merilo, a to je *vreme izrade odluka*. Ovako postavljenim merilima napravljena je jasna distinkcija između sudija nižih i viših sudova, s tim što će se nedostatak jednog merila prilikom vrednovanja rada sudija drugostepenih sudova nadomestiti strože postavljenim uslovima u odnosu na zajedničko merilo za sudije u oba stepena.

Ovako postavljena merila kvaliteta rada sudija vrednuju samo u aspektu finalizacije sudskog procesa. Ima opravdanja u tome što je doneta odluka rezultat celokupnog procesa, ali ona ne može uvek biti pokazatelj uspešnosti celokupnog postupka, niti se iz same odluke, koja mora da bude sačinjena u zakonom propisanoj formi, može u potpunosti steći slika o složenosti i savladanim poteškoćama u procesu vođenja sudskih sporova.

Vrednovanje merila kvaliteta rada kroz *procenat ukinutih odluka* za sudije koje postupaju u prvostepenom postupku Pravilnikom je propisan na taj način da se ukinutih do 5% odluka u odnosu na ukupan broj donetih odluka u ocenjivanom periodu ocenjuje kao „izuzetno uspešno“. Ukoliko je ukinuto između 5% i 15% odluka u odnosu na ukupan broj donetih odluka u ocenjivanom periodu, sudija se ocenjuje ocenom „uspešno“. Ako je ukinuto iznad 15% odluka u odnosu na ukupan broj donetih odluka u ocenjivanom periodu, sudija se ocenjuje ocenom „ne zadovoljava“<sup>36</sup>.

Ovako propisani procentualni iznosi predstavljaju dobro postavljeno rešenje. Ipak, tek kada se pristupi sprovođenju postupka vrednovanja, može se doći do zaključka da li su ovako propisani procenti realno postavljeni, jer se očekuje da najveći broj sudija upravo postigne srednje propisanu normu ukinutih odluka. S tim u vezi, možda će propisani procenati ukinutih odluka pretrpeti izvesne promene.

Što se tiče *vremena izrade odluka*, koje je kao merilo vrednovanja kvaliteta rada propisano i za sudije koji postupaju u prvostepenom postupku i za sudije koji postupaju u drugostepenom postupku, procentualne vrednosti za ostvarivanje ocena su različito postavljene. Za sudije koje postupaju u prvostepenom postupku je predviđeno da ukoliko je iznad 80% odluka izrađeno u roku do 30 dana, a ostale odluke u roku 60 dana, takav rezultat rada se vrednuje ocenom „izuzetno uspešno“. Ukoliko je od 55% do 80% odluka izrađeno u roku do 30 dana, a ostale odluke u roku 60 dana, takav rezultat rada se vrednuje ocenom „uspešno“ i ukoliko je do 55% odluka izrađeno u roku do 30 dana, takav rezultat rada se vrednuje ocenom „ne zadovoljava“<sup>37</sup>. Za sudije koje postupaju u drugostepenom postupku je predviđeno da ukoliko je iznad 90% odluka izrađeno u roku do 30 dana, a ostale odluke u roku 60 dana, takav rezultat rada se vrednuje ocenom „izuzetno uspešno“. Ukoliko je od 65% do 90% odluka izrađeno u roku do 30 dana, a ostale odluke u roku 60 dana, takav rezultat rada se vrednuje ocenom „uspešno“ i ukoliko

<sup>36</sup> *Ibid*, čl. 15 st. 1.

<sup>37</sup> *Ibid*, čl. 15 st. 2.



je do 65% odluka izrađeno u roku do 30 dana, takav rezultat rada se vrednuje ocenom „ne zadovoljava“<sup>38</sup>.

Na osnovu ovako propisanih uslova za dobijanje odgovarajućih ocena rada, zaključak je da se viši stepen uspešnosti traži za sudije žalbenih sudova, jer se prilikom vrednovanja kvaliteta njihovog rada primenjuje samo merilo vremena izrade odluka. Opravdanje za ovako propisano rešenje je različitost posla prvostepenih i drugostepenih sudova. Drugostepeni sudovi su žalbeni sudovi i oni ispituju pravilnost odluka prvostepenih sudova, pa se na njih ne može primeniti merilo procenta ukinutih odluka, jer odluke koje oni donose podležu preispitivanju isključivo po vandrednim pravnim sredstvima. Takođe, opravdanje leži i u činjenici da će se upravo strožije vrednovati rad prvostepenih sudija, iz čijih redova se očekuje regrutovanje najboljih u višu sudsku instancu.

Vrednovanje kvaliteta rada sudija koji postupaju u prvom stepenu, imajući u vidu da se za njih primenjuju dva merila, ostvaruje se na taj način što se svako merilo određuje pojedinačnom ocenom „izuzetno uspešno“, „uspešno“ ili „ne zadovoljava“, pa se na osnovu dobijenih ocena za oba merila formira ocena kvaliteta rada. Kvalitet rada sudije kome je za oba merila utvrđena ocena „izuzetno uspešno“ ili za jedno merilo „izuzetno uspešno“, a za drugo „uspešno“, biće ocenjen pojedinačnom ocenom „izuzetno uspešno“. Kvalitet rada sudije kome je za oba merila utvrđena ocena „uspešno“ biće ocenjen pojedinačnom ocenom „uspešno“. Kvalitet rada sudije kome je za jedno merilo utvrđena ocena „ne zadovoljava“ biće utvrđena ocena „ne zadovoljava“<sup>39</sup>.

#### 4.2.2. Kvantitet rada kao kriterijum za vrednovanje rada sudija

*Kvantitet rada* iskazuje efikasnost u rešavanju predmeta<sup>40</sup>. Ovaj kriterijum vrednovanja rada svodi se na matematičko broičano izražavanje završenih predmeta. Kvantitet (učinak) rada sudija se vrednuje na osnovu broja predmeta koje sudija završi u toku meseca u odnosu na broj koji bi trebalo da završi – mesečnu normu, pri čemu se propisana mesečna norma odnosi na meritorno rešene predmete. Predmeti rešeni na drugi način računaju se tako da se tri takva predmeta tretiraju kao jedan meritorno rešen<sup>41</sup>. Glavna zamerka ovakvom načinu propisivanja ovog merila vezivanjem za broj rešenih predmeta je nerazlikovanje složenosti predmeta. Ovakvim načinom propisivanja ovog merila svi predmeti se podvode ili pod meritorno rešen ili rešen na drugi način. Pošto se određeni predmeti po svojoj obimnosti, kompleksnosti i zahtevnosti mnogo razlikuju od ostalih, bilo bi opravdano da takvi predmeti budu posebno obeleženi, na primer od strane predsednika suda i vrednovani na drugačiji način od propisanog.

Pošto je moguća situacija da u pojedinim sudovima priliv predmeta bude manji u odedenom periodu, ukoliko sudija ne može da završi mesečnu normu zbog nedovoljnog broja predmeta u radu, prilikom ocene kvantiteta rada ceniće se broj ukupno rešenih predmeta u odnosu na ukupan broj predmeta u radu<sup>42</sup>. Ovakvo rešenje stavlja u bolji položaj sudije koje nisu mnogo opterećene predmetima, jer će oni lakše ostvariti propisanu normu za ocenjivanje i lakše ostvariti bolju

<sup>38</sup> *Ibid*, čl. 16.

<sup>39</sup> *Ibid*, čl. 22.

<sup>40</sup> *Ibid*, čl. 14 st. 3.

<sup>41</sup> *Ibid*, čl. 17 st. 1 i 2.

<sup>42</sup> *Ibid*, čl. 17 st. 3.

ocenu prilikom ocenjivanja. Očekivano je da u takvim situacijama usledi intervencija u pogledu revizije Odluke o broju sudija u pojedinim sudovima, ukoliko se proceni da veći broj sudija postupa nego što je to potrebno. Upravo je to i jedan od ciljeva sprovođenja postupka vrednovanja - da se kroz rezultate rada sudija uoče i druge anomalije u funkcionisanju suda i da se u zavisnosti od ostvarenih rezultata rada, na najpravilniji i najcelishodniji način reše ti problemi.

Mesečna norma je propisana članom 18 Pravilnika, prema vrsti sudova i to: u osnovnom sudu, višem sudu, apelacionom sudu, privrednom sudu, Privrednom apelacionom sudu, prekršajnom sudu, Prekršajnom apelacionom sudu i Upravnom sudu. Za svaku vrstu suda je prema materijama koje se rešavaju u toj instanci propisana mesečna norma u vidu broja predmeta koje je potrebno rešiti u toku meseca. Opravdanost propisanih brojčanih vrednosti takođe će se ceniti kada se krene sa primenom Pravilnika, te su takođe i u ovom segmentu moguće revizije ukoliko se proceni da su određene mesečne norme previsoko ili prenisko postavljene.

Kvantitet rada, imajući u vidu propisanu mesečnu normu, vrednuje se na taj način što ukoliko je sudija završio preko mesečne norme 20% i više njegov rad se ocenjuje ocenom „izuzetno uspešno“. Ukoliko je završio mesečnu normu ili preko mesečne norme do 20% ili ispod mesečne norme do 20%, njegov rad se ocenjuje ocenom „uspešno“. Ukoliko je završio ispod mesečne norme 20% i više, njegov rad se ocenjuje ocenom „ne zadovoljava“<sup>43</sup>. Ovako propisanim rešenjem široko je postavljen opseg za ocenu „uspešno“. Bilo bi korisno da se rad sudija vrednuje u više stepena. Imajući u vidu da će najveći broj sudija da se kreće u granicama srednje ocene, bilo bi korisno i opravdano da se barem u okviru te ocene izvrši neka nomenklatura uspešnosti.

Ukoliko sudija nema dovoljan broj predmeta u radu, za merilo vrednovanja kvantiteta rada sudije uzima se broj ukupno rešenih predmeta u odnosu na ukupan broj predmeta u radu. U tom slučaju, ukoliko je sudija završio iznad 80% predmeta od ukupnog broja predmeta u radu biće ocenjen ocenom „izuzetno uspešno“, ukoliko je završio od 65% do 80% predmeta od ukupnog broja predmeta u radu biće ocenjen ocenom „uspešno“ i ukoliko je završio ispod 65% predmeta od ukupnog broja predmeta u radu biće ocenjen ocenom „ne zadovoljava“<sup>44</sup>. Ovako visoko postavljeni uslovi ocenjivanja u slučaju kada sudija nema dovoljan broj predmeta u radu, ukazuju na to da sudije nemaju prostora da ih relaksirano rešavaju, jer bi se na taj način sudije koje u radu imaju veliki broj predmeta i koje moraju da ostvaruju mesečne norme, stavile u teži i neravnopravni položaj.

#### 4.3. Sastav i način rada organa za vrednovanje

Kako bi se postupak ocenjivanja pravilno sproveo, neophodno je konstituisati mrežu organa koja će sprovoditi na pravilan i zakonom propisan način proceduru ocenjivanja. U skladu sa članom 15 stav 1 Zakona o VSS-u<sup>45</sup>, Pravilnikom o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova predviđeno je da Visoki savet sudstva obrazuje organe koji će sprovoditi postupak vrednovanja rada sudija. To su:

<sup>43</sup> *Ibid.*, čl. 20.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> V. fn. 24.

1. *Komisija za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova,*
2. *Komisija za sprovođenje postupka vrednovanja i utvrđivanja ocene rada sudija i predsednika sudova,*
3. *Komisija za odlučivanje o prigovorima sudija i predsednika sudova na postupak vrednovanja i ocenu rada*<sup>46</sup>.

*Komisija za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova* je stalno telo Visokog saveta sudstva, koja ima tri člana i sva tri člana su iz reda sudija izbornih članova Saveta. Aktivnosti ove Komisije baziraju se na preduzimanju uvodnih mera radi uspostavljanja sistema vrednovanja na način da što pre i što bolje počne da funkcioniše ovaj sistem. O preduzetim radnjama u tom pravcu Komisija je dužna da izveštaj podnese Visokom savetu sudstva.

*Komisija za sprovođenje postupka vrednovanja i utvrđivanja ocene rada sudija i predsednika sudova* se formira od strane Visokog saveta sudstva na taj način što se za vrednovanje svakog suda u članstvo komisije koja je zadužena za njegovo vrednovanje imenuju članovi iz reda sudija neposredno višeg suda. Ova Komisija se sastoji od predsednika i dva člana, koji imaju svoje zamene, a svi članovi Komisije su sudije na stalnoj sudijskoj funkciji.

*Komisija za odlučivanje o prigovorima sudija i predsednika sudova na postupak vrednovanja i ocenu rada* je drugostepeni organ, koji ima nadležnost da preispituje proces vrednovanja rada sproveden od strane Komisije za sprovođenje postupka vrednovanja i utvrđivanja ocene rada sudija i predsednika sudova, u slučaju izjavljivanja prigovora od strane sudija i predsednika sudova.

#### *4.4. Vrednovanje rada sudija Posebnog odeljenja za organizovani kriminal i Odeljenja za ratne zločine Višeg suda u Beogradu*

Zbog specifičnosti materije i osetljivosti postupaka koji se vode pred Posebnim odeljenjem za organizovani kriminal i Odeljenjem za ratne zločine Višeg suda u Beogradu vrednovanje rada ovih sudija regulisano je na nešto drugačiji način od rada ostalih sudija u Republici Srbiji.

Rad sudija koje postupaju pred ovim odeljenjima se vrednuje samo na osnovu jednog kriterijuma, a to je kvalitet rada.<sup>47</sup> U slučaju ovih sudija izostao je kriterijum kvantiteta, jer imajući u vidu složenost predmeta, opšte je poznata činjenica da nije moguće ove predmete savladati u velikom broju. Postavljanje kriterijuma kvantiteta u radu ovih sudija bilo bi kontraproduktivno. Merila za vrednovanje kvaliteta rada su blagovremenost postupanja i vreme izrade odluke<sup>48</sup>. Prilikom propisivanja merila pošlo se i od specifičnosti materije, pa se ceni blagovremenost postupanja, umesto procenta ukinutih odluka. U Pravilniku se ne govori na koji način će se procenjivati blagovremenost postupanja, ali je apostrofirano da će se rad svakog sudije vrednovati na taj način što će Komisija pojedinačno utvrđivati da li je sudija ispunio propisana merila, uz uzimanje u obzir broja i složenosti predmeta u kojima se postupa.

<sup>46</sup> Čl. 6 Pravilnika o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova.

<sup>47</sup> *Ibid.*, čl. 26 st. 1.

<sup>48</sup> *Ibid.*, čl. 26 st. 2.

## 5. Zaključak

U vezi sa novim sistemom vrednovanja rada sudija u Srbiji, opravdano je gajiti velika očekivanja. Bez uspostavljenog sistema proverljivosti uspešnosti, kroz jasno propisan sistem ocenjivanja, teško je bilo očekivati da će u stanju haotičnosti i neizvesnosti, koje je pogodilo srpsko pravosuđe, svest sudija o sopstvenoj odgovornosti biti podignuta na viši nivo. Radi što uspešnije primene Pravilnika o vrednovanju rada sudija u toku je pilot projekat primene Pravilnika u nekoliko sudova u Srbiji, koji traje do kraja 2014. godine. Prvi rezultati i utvrđene dobre i loše strane u sprovođenju sistema ocenjivanja sudija će se sumirati odmah početkom 2015. godine. S tim u vezi, nerealno je gajiti očekivanja da su sva predviđena rešenja idealna, ali svakako su dobar uvod u uvođenje sistema sudijske odgovornosti. Naravno da se očekuje revizija onih rešenja za koja se pokaže da nisu uspešno sprovodljiva u praksi. Potpuno je jasno da Pravilnik o vrednovanju rada sudija nije po meri svih koji su učesvovali u njegovom donošenju, te da je isti rezultat kompromisa. Koliko su kritike na račun ovog akta osnovane, najbolje će se pokazati nakon procene uspešnosti sprovođenja pilot projekta primene Pravilnika.

Ipak, za pohvalu je smelo uvođenje i definisanje kriterijuma kvaliteta rada sudija prilikom vrednovanja i ocenjivanja, visoko postavljeni procenti za vrednovanje kvantiteta rada, strogo postavljen sistem odgovornosti za utvrđeno neuspešno obavljanje sudijske funkcije, kao i koncentracija odgovornosti za sprovođenje postupka ocenjivanja od strane samo jednog organa, a to je VSS. Dobijene ocene u postupku vrednovanja rada, upisivaće se u lične listove sudija. Ovakav sistem ocenjivanja transparentno stavlja sudijama u izgled kako će izgledati celokupan postupak i koja ocena odgovara ostvarenim rezultatima u radu.

Međutim, na poteškoće se može naići prilikom sprovođenja postupka ocenjivanja. Do sada se uočilo da sudije nerado pristaju da učestvuju u radu komisija, u postupku ocenjivanja svojih kolega, kao i da im nova zaduženja donose samo dodatne obaveze, a prilikom predmeta im se zbog toga ne smanjuje. Osim izazova sprovođenja samog postupka ocenjivanja, veliki rizik predstavlja i rangiranje rezultata rada kroz samo tri stupnja ocenjivanja. Nekada će razlike u ostvarenim rezultatima rada biti ogromne, ali će zbog visoko propisanog raspona ocena, sudije biti ocenjene istom ocenom. Sa druge strane, nekada minimalne razlike u ostvarenim rezultatima, zbog nefleksibilnosti uspostavljenih granica između ocena, rezultiraće svrstavanjem u različite stupnjeve uspešnosti. Sve to može rezultirati da sistem ocenjivanja neće ostvarivati svoju svrhu.

U svakom slučaju, važeći sistem ocenjivanja sudija u Republici Srbiji ima za cilj sprovođenje politike napredovanja sudija u karijeri, a ne sprovođenje represivnih mera i kažnjavanja zbog neuspešnog vršenja sudijske funkcije.