

Uvodna prezentacija na Okruglom stolu

„Kako se u sudstvu u Republici Hrvatskoj dodjeljuju predmeti u rad?“

Uvod

Nasumično dodjeljivanje predmeta sucima jedan je od osnovnih instrumenata za osiguravanje nepristranosti i objektivnosti suđenja. Zato nas je zanimalo je da li provedbeni propisi osiguravaju da se taj instrument dosljedno provodi u praksi. S obzirom da kod dodjele, a još više kod preraspodjele predmeta značajnu ulogu igraju koeficijenti složenosti predmeta koji se utvrđuju putem tzv. Okvirnih mjerila učinka, zanimalo nas je i kako se ta mjerila utvrđuju.

U ovom uvodu sažeta je s manjim izmjenama analiza podzakonskih propisa koja je prezentirana na skupu. U posebnim priložima prezentiraju se rezultati intervju s nekoliko sudaca, zahtjev Ministarstvu za pristup informacijama, odgovor Ministarstva, te Žalba upućena Povjereniku za informiranje.

Zakon o sudovima

Sam Zakon o sudovima vrlo generalno je odredio da se predmeti dodjeljuju sucima „automatskom nasumičnom dodjelom, primjenom odgovarajućeg algoritma“, dok je detaljnije uređenje postupka ostavio Sudskom poslovniku te „pravilniku kojim se uređuje rad u informacijskom sustavu sudova“.¹

Sudski poslovnik

Niti Sudski poslovnik, nije detaljnije uredio taj postupak, nego je to prepustio „informacijskom sustavu (...) („šifarnici i slično“). Jedini dodatni detalj koji se javlja u Poslovniku je da se zbog radne neravnomjerne opterećenosti predsjednicima sudova dopušta preraspodjela predmeta putem izmjena godišnjeg rasporeda poslova ili obrazloženim odlukama, no samo ako ta neravnomjerna opterećenost nije „posljedica nepostizanja očekivanih prosječnih rezultata rada.“

¹ Članak 86. Zakona o sudovima (NN 33/15, 67/18, 21/22).

Pravilnik u radu u sustavu e-Spis²

Definicije

Ovo je ključni dokument za dodjelu spisa. Jedan od njegovih problema je da neke kategorije nisu precizno definirane.

„Opterećenost“ tako mjeri kumulativni broj predmeta dodijeljen sucu od početka kalendarske godine, korigiran za njihovu složenost i razna oslobođenja. Ova veličina igra ulogu kod prvotne dodjele predmeta.

„Radne opterećenost“ bi trebala dati usporedivo stanje predmeta kod pojedinog **suca u datom trenutku**, uključujući i predmete iz prijašnjih godina te bez riješenih predmeta, a uzimajući u „ukupan broj predmeta, vrstu predmeta, težinu predmeta, oslobođenja i druge okolnosti.“ Nije međutim objašnjeno kako pojedini od tih navedenih faktora utječe na konačnu vrijednost, niti što su to „druge okolnosti“. Ova veličina igra važnu ulogu kod preraspodjele predmeta.

Pravilnik inače referira na nekim mjestima i na **„ukupnu opterećenost“** te **„stvarnu opterećenost“**, koje nisu nigdje definirane. Ministarstvo nam je odbilo dati dokumente s definicijama ovih veličina.

Nasumična dodjela kod nižih sudova

Pravilnik određuje da se kod nasumične dodjele prvo utvrđuje 5 sudaca izabrani na osnovi „najmanjeg opterećenja dodijeljenim predmetima u trenutku dodjele“.

Na zatim se utvrđuje **„konačna vjerojatnost“** na temelju „ukupnog opterećenja“ i „broja predmeta iste vrste“ te na toj osnovi provodi izbor. Dok se dakle 5 sudaca izabire na osnovu „opterećenja u trenutku dodjele“, izbor između njih se vrši na osnovu „ukupnog opterećenja“ i „broja predmeta iste vrste“. Ovakvo razlikovanje je teško objasniti.

Pojam „ukupnog opterećenja“ pritom nije nigdje definiran niti je precizirano kako na „konačnu vjerojatnost“ utječe svaki od dva gore navedena faktora („ukupno opterećenje“ i „broj predmeta iste vrste“).

² NN 35/2015, 123/2015, 45/2016, 29/2017, 112/2017, 119/2018, 39/2020, 138/2020, 147/2020, 70/2021, 99/2021, 145/2021, 23/2022, dalje: Pravilnik.

Ministarstvo je odbilo staviti nam na raspolaganje dokument koji bi točno opisivao način utvrđivanja „konačne vjerojatnosti“ te tko je ovlašten utvrđivati tu veličinu. No upravljanje informatičkim sustavom je u nadležnosti Ministarstva.

Pravilnik uvodi kružnu dodjelu koje nema u zakonu

U članku 3. Pravilnik je uveo kružnu dodjelu, koje nema u zakonu: „Automatska dodjela predmeta obuhvaća automatsku nasumičnu dodjelu i automatsku kružnu dodjelu.”

Pravilnik zatim kod odredbi za pojedine sudove specificira koje vrste predmeta se raspodjeljuju po principu kružne dodjele, no kao princip navodi da su to predmeti „u kojima je nužna potpuna ravnomyjernost dodjele ili hitnost postupanja.“ Međutim kod nekih sudova, ovom metodom se dodjeljuju i vrlo stari predmeti.

Ostaje dalje nerazjašnjeno zašto se kod nekih predmeta traži „potpuna ravnomyjernost dodjele“, kao i zašto se nasumičnom dodjelom ne mogu dodjeljivati i hitni predmeti.

Pravilnik specificira da automatska kružna dodjela „ne ovisi o opterećenju rješavatelja, korektivnim faktorima (oslobođenje i/ili broj radnih dana) niti o opsegu riješenih predmeta“, što doista proizlazi iz samog načina kružne dodjele, no zatim dodaje nejasnu rečenicu da se „Ravnomyjernost (..) ostvaruje u okviru pojedine vrste predmeta i broja predmeta u radu.“ Ova odredba je značajna u kontekstu preraspodjele predmeta, o čemu vidi u nastavku.

Zaključno o kružnoj dodjeli možemo reći da ona nije predviđena u Zakonu, a potencijalna slabost joj je da dopušta utjecaj na dodjelu predmeta u okolnostima kada akteri mogu kontrolirati vrijeme kada se spis šalje na sud, ili kad se na samom sudu registrira i dodjeljuje u rad. Ta opasnost postoji naročito u situacijama kada se spisi dostavljaju u pismenom obliku (a ne elektronski), što je slučaj kod dostave svih spisa visokim sudovima kao i Vrhovnom sudu.

Iz sudske prakse u slučajevima narušavanja prava na suđenje u razumnom roku proizlazi da dodjela predmeta, suprotno odredbama pravilnika može biti izvršena i po nekoliko mjeseci nakon primitka predmeta. Kod kružne dodjele, to utječe na izbor suca.

Pravilnik dopušta iznimne slučajeve

Članak 39. stavak 2. Pravilnika određuje da „Predsjednik suda može pisanom obrazloženom naredbom odrediti ponovljenu automatsku dodjelu predmeta samo u iznimnim slučajevima.“ no pritom ne definira te „iznimne slučajeve“. To otvara mogućnosti neopravdanog odstupanja

od principa nasumičnosti. Formulacija pritom implicira da se ove iznimke primjenjuju i kod nasumične i kod automatske dodjele.

Pravilnik predviđa široke mogućnosti za preraspodjelu predmeta

Pravilnik imperativno određuje da je Predsjednik suda dužan „svaka tri mjeseca utvrđivati ravnomjernu radnu opterećenost rješavatelja“. Da bi „utvrdio ravnomjernu radnu opterećenost (...) predsjednik suda će izmijeniti godišnji raspored poslova ili donijeti pisanu obrazloženu naredbu kojom za pojedine predmete određuje ponovljenu automatsku dodjelu.“ (Zanimljivo je da se kod visokih sudova javlja manje imperativna formulacija. Tako na primjer „Predsjednik Visokog upravnog suda Republike Hrvatske dužan je svaka tri mjeseca provjeriti ravnomjernu radnu opterećenost rješavatelja“. To nameće obavezu provjere no ne i „utvrđivanja“.

Ovakvim odredbama je uvedena daleko šira praksa preraspodjeljivana predmeta nego u Sudskom poslovniku, koji je eksplicitno isključio preraspodjelu u slučajevima nedovoljnog učinka sudaca. Formulacija „ponovljenu automatsku dodjelu“ (a ne nasumičnu) sugerira da se preraspodjela odnosi i na predmete dodijeljene kružnom metodom.

U nastavku gornjeg teksta nalazi se još i sljedeća rečenica: „Nakon provedene preraspodjele, opterećenost rješavatelja dodijeljenim predmetima će se ujednačiti s opterećenošću dodijeljenim predmetima ostalih rješavatelja koji rješavaju slične vrste predmeta.“

Ova rečenica je nejasna, te je moguće da ona implicira da se i nakon ponovne automatske dodjele može još jednom provoditi dodatno ujednačavanje ako ponovna automatska dodjela ne dovede do ravnomjerne opterećenosti, što ona u pravilu i neće. To može predstavljati dodatnu osnovu za diskreciono preraspodjeljivane.

Pritom Pravilnik nigdje ne definira koliko velika treba biti neravnomjerna opterećenost da bi se inicirala preraspodjela, odnosno je li to 1%, 5% ili 20%?. To može dovesti do potpuno nepotrebnog i neopravdanog preraspodjeljivana predmeta i onda kada je ta neravnomjernost vrlo mala.

Konačno, nije jasno kakva je svrha da se radna opterećenost, dakle ona na koju utječe efikasnost pojedinog suca, ujednačava svaka tri mjeseca? Dok Zakon sugerira da svaki sudac

u nekom periodu mora dobiti isti broj predmeta, korigiran za težinu, Pravilnik omogućava da se relativno smanjuje broj predmeta sucima koji su sporiji u njihovom rješavanju, a povećava onima koji su efikasniji.

Dobro rješenje za žalbe u kaznenim postupcima

Rješavanje žalbi na presude u kaznenim postupcima se dodjeljuje drugostupanjskim županijskim sudovima nasumično, dok se žalbe na ostale odluke dodjeljuju županijskim sudovima po teritorijalnom principu. Nije jasno zašto je uvedeno ovakvo razlikovanje. No, svakako je pozitivno da se žalbe na presude dodjeljuju među županijskim sudovima nasumično.

Bez nasumične dodjele predmeta u Visokom kaznenom sudu

U Visokom kaznenom sudu Republike Hrvatske svi predmeti se dodjeljuju kružnom metodom. S obzirom na veliku važnost ovog suda, nije jasno zašto je isključena nasumična dodjela predmeta.

Odredbe o metodi ujednačavanja „radne opterećenosti“ opterećenja svaka tri mjeseca su identične s onima za druge sudove.

No iz nejasnih razloga, radna opterećenost se mjeri od najmanje opterećenog suca, a ne od nule.

U Vrhovnom sudu također nema nasumične dodjele

U Vrhovnom sudu svi predmeti se dodjeljuju kružnom metodom. Pravilnik ne sadrži odredbe o preraspodjeli predmeta. No unatoč tome definira se opterećenost i to na isti način kao kod Visokog kaznenog suda.

O „izvanrednim dodjelama predmeta sudskim savjetnicima“ se odlučuje na temelju naloga predsjednika odjela. Nije jasno zašto je ovdje ovakvo diskrecijsko ovlaštenje dano predsjednicima odjela, a ne predsjedniku suda kao kod drugih sudova.

Okvirna mjerila za rad sudaca: Bez solidne statističke osnove

Složenost predmeta, preko utjecaja na opterećenost sudaca, igra ulogu kod dodjele predmeta, te još više kod njihove preraspodjele. Zbog toga smo željeli ustanoviti kao se ta složenost utvrđuje.

U Šifrniku koji smo dobili od Ministarstva nema tih koeficijenata, nego se oni indirektno izvode iz tzv. „Okvirnih mjerila“. Mi smo od Ministarstva pravosuđa i uprave zatražili pristup statistici na osnovu kojih su utvrđena Okvirna mjerila, no isti su odbili naš zahtjev.

Po svemu sudeći, okvirna mjerila su utvrđena *ad hoc*, navodno na osnovu jedne jednokratne ankete, no nismo uspjeli dobiti uvid u rezultate te ankete.

Ministarstvo nam nije dalo ni druge zahtjev dokumente s podacima koji su korišteni za utvrđivanje mjerila. (Vidi u prilogu naš zahtjev, odgovor Ministarstva, te našu žalbu Povjereniku za informiranje.)

Zaključci

Zakonski i podzakonski akti ne osiguravaju dosljedno provođenje zakonske odredbe o nasumičnoj dodjeli predmeta i to iz sljedećih razloga:

Ključni podzakonski akt, odnosno Pravilnik je nejasan, ostavlja mnoge važne detalje nedefiniranim, izlazi van zakonskih odredbi, podložan je čestim izmjenama, a mnoge njegove odredbe stupaju na snagu tek kada Ministar pravosuđa i uprave odluči da su se stekli uvjeti što naposljetku stvara pravnu nesigurnost.

Podzakonski akt je mimo Zakona uveo kružnu dodjelu predmeta pored nasumične. Ova metoda može biti podložna utjecaju ako akteri imaju utjecaj ta vrijeme slanja i registriranja spisa. To zabrinjava jer su u prošlosti su zabilježeni slučajevi proizvoljnog dodjeljivanja predmeta od strane pojedinih predsjednika sudova.

Kod nasumične dodjele naročito zabrinjava da nigdje nije točno opisan način utvrđivanja tzv. „konačne vjerojatnosti“ kod dodjele predmeta, u postupku koji je pod kontrolom Ministarstva pravosuđa i uprave.

Najviše zabrinjava činjenica da je Pravilnik nametnuo česte (tromjesečne) preraspodjele predmeta s nejasno i neprecizno definiranim ciljevima ravnomjernog opterećenja sudaca. Ovakva preraspodjela povećava ulogu diskrecije u dodjeli predmeta te slabi princip nasumične dodjele.

Koeficijenti složenosti predmeta, koji utječu na dodjelu i preraspodjelu predmeta, izvode se iz mjerila učinka sudaca, no ova mjerila se ne zasnivaju na kredibilnoj statistici.

Ministarstvo je najvećim dijelom odbilo naše zahtjeve za pristup informacijama koje bi mogle detaljnije rasvijetliti praksu dodjele predmeta te način utvrđivanja Okvirnih mjerila i koeficijenata složenosti predmeta. Mi smo uložili žalbu Povjereniku za informiranje, no unatoč tome što je zakonski rok za odgovor istekao krajem rujna, Povjerenik do 27. listopada još nije donio rješenje.

Dva su moguća pravca daljnjeg istraživanja prakse dodjele i preraspodjele predmeta:

- Prvi je da se zatraži pristup platformi E-spisa, što bi omogućilo da se analizira praksa dodjele i naročito preraspodjele predmeta. Zakonska mogućnost za takav zahtjev postoji u Zakonu o sudovima.
- Drugi je da se analiziraju izvješća sudskog nadzora nad pojedinim sudovima, za što postoje zakonske mogućnosti na osnovu Zakona o pravu na pristup informacijama. To bi možda omogućilo da se dalje rasvijetli praksa kružne raspodjele i preraspodjele predmeta.

Zagreb, 27.10.2022