



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 17.3.2014.
COM(2014) 155 final

**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.

1. UVOD

Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u za 2014. („Pregled stanja”) predstavlja se u trenutku kada je u mnogim državama članicama u tijeku reforma pravosudnih sustava u cilju povećanja njihove učinkovitosti za građane i poduzeća. Te su reforme od neposredne važnosti za EU i europske institucije i dionici pažljivo prate njihovu provedbu.

Kvaliteta, neovisnost i učinkovitost glavne su sastavnice učinkovitog pravosudnog sustava. Pravosudni sustavi koji dobro funkcioniraju važan su strukturni uvjet na kojem se temelje politike održivog rasta i društvene stabilnosti država članica. Zbog toga su, od 2011., nacionalne pravosudne reforme postale sastavni dio strukturnih komponenti u državama članicama podložnima programima ekonomske prilagodbe¹. Od 2012.², poboljšanje kvalitete, neovisnosti i učinkovitosti pravosudnih sustava prioritet je Europskog semestra, godišnjeg ciklusa koordinacije gospodarske politike EU-a, kako je istaknuto u Godišnjem pregledu rasta 2014.³. Pregledom stanja pridonosi se procesu Europskog semestra osiguravanjem objektivnih podataka o funkcioniranju nacionalnih pravosudnih sustava. Time se utvrđuju pitanja kojima se potrebno posvetiti posebnu pozornost kako bi se osigurala provedba reformi.

Pristup učinkovitom pravosudnom sustavu temeljno je pravo koje je u osnovi europskih demokracija i koje je priznato u ustavnim tradicijama koje su zajedničke državama članicama. Zbog toga je pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom sadržano u Povelji Europske unije o temeljnim pravima (članak 47.). Kada nacionalni sud primjenjuje zakonodavstvo EU-a, on djeluje kao „sud Unije” i mora osigurati učinkovitu sudsku zaštitu svima, građanima i poduzećima, kojima su povrijeđena prava zajamčena pravom EU-a. Učinkovitost pravosudnih sustava stoga je od ključne važnosti za provedbu prava EU-a i za jačanje uzajamnog povjerenja.

Što je Pregled stanja u području pravosuđa u EU?

Pregled stanja u području pravosuđa u EU informativni je alat kojim se EU-u i državama članicama pomaže da ostvare učinkovitije pravosuđe jer se njime osiguravaju objektivni, pouzdani i usporedivi podaci o kvaliteti, neovisnosti i učinkovitosti pravosudnih sustava u svim državama članicama.

Na temelju Pregleda stanja u području pravosuđa u EU mogu se utvrditi mogući nedostaci, poboljšanja i dobra praksa i njegov je cilj predstaviti trendove u funkcioniranju nacionalnih pravosudnih sustava tijekom vremena. On nije opća jedinstvena rang lista već pregled funkcioniranja svih pravosudnih sustava na temelju različitih pokazatelja koji su od zajedničkog interesa za sve države članice.

U Pregledu stanja ne promiče se niti jedna posebna vrsta pravosudnog sustava. Bez obzira na model nacionalnog pravosudnog sustava ili pravnu tradiciju na kojoj se temelji, pravovremenost, neovisnost, pristupačnost i jednostavan pristup neki su od glavnih parametara onoga što čini učinkovit pravosudni sustav.

Pregled stanja za 2014. usmjeren je na građanske i trgovačke parnice te na upravne predmete kako bi se državama članicama pomoglo u njihovim naporima da poboljšaju poslovnu klimu i prevladaju državni dug i recesiju. Pregled stanja alat je koji se razvija kroz dijalog s državama članicama i Europskim parlamentom i cilj mu je utvrditi osnovne parametre učinkovitog pravosudnog sustava. Europski parlament pozvao je Komisiju da postupno proširi područje primjene Pregleda stanja.

¹ Programi ekonomske prilagodbe u Grčkoj, Portugalu i Cipru u 2014. uključuju uvjet reforme pravosuđa.

² Komunikacija Komisije, Godišnji pregled rasta 2013., COM(2012) 750 završna verzija.

³ Komunikacija Komisije, Godišnji pregled rasta 2014., COM(2013) 800 završna verzija.

Kako se Pregledom stanja u području pravosuđa u EU pridonosi Europskom semestru?

Kada pokazatelji Pregleda stanja ukažu na loše rezultate, potrebno je provesti dubinsku analizu njihovih razloga. Ovo posebno ocjenjivanje po državama obavlja se u kontekstu procesa Europskog semestra putem bilateralnoga dijaloga s uključenim nadležnim tijelima i dionicima. Tijekom ocjenjivanja uzimaju se u obzir posebnosti pravnog sustava i kontekst uključenih država članica. Kao rezultat toga Komisija može Vijeću predložiti *posebne preporuke po državama članicama* o potrebi za unaprjeđenje pravosudnih sustava⁴.

Koja se metodologija koristi u Pregledu stanja u području pravosuđa u EU?

Pregledom stanja objedinjuju se podaci iz različitih izvora. Većinu kvantitativnih podataka dostavlja Komisija Vijeća Europe za ocjenu učinkovitosti pravosuđa (CEPEJ) s kojom je Komisija sklopila ugovor za provedbu posebne studije⁵. Ti su podaci iz 2012. i države članice dostavile su ih u skladu s metodologijom CEPEJ-a⁶. U studiji su također dostupni podaci po državama iz kojih se vidi širi kontekst i trebali bi se čitati zajedno s brojčanim podacima.

Komisija se za Pregled stanja za 2014. koristila i dodatnim izvorima informacija, odnosno, Eurostatom, Svjetskom bankom, Svjetskim gospodarskim forumom i Europskom pravosudnom mrežom, posebno Europskom mrežom sudbenih vijeća, koji su dostavili odgovore na upitnik o neovisnosti pravosuđa. Dodatni podaci dobiveni su putem dvaju oglednih studija na terenu o funkcioniranju nacionalnih sudova u vez s primjenom pravila o zaštiti potrošača i prava tržišnog natjecanja⁷.

Učinkovitost nacionalnih pravosudnih sustava kao strukturna komponenta za rast

Visokokvalitetne institucije, uključujući učinkovite nacionalne pravosudne sustave, odlučujući su čimbenici za gospodarski rast. U vrijeme državnih dugova te financijske i gospodarske krize one imaju ključnu ulogu u obnovi povjerenja i poticanju ponovnog rasta. Predvidljive, pravovremene i izvršne sudske odluke važne su strukturne komponente privlačnog poslovnog okruženja. Njima se pridonosi povjerenju i stabilnosti u čitavom poslovnom ciklusu održavanjem povjerenja za pokretanje poslovanja, izvršavanjem ugovora, privlačenjem ulaganja, otplaćivanjem privatnog duga ili zaštitom imovine i drugih prava.

Učinak nacionalnih pravosudnih sustava na gospodarstvo ističu Međunarodni monetarni fond⁸, Europska središnja banka⁹, OECD¹⁰, Svjetski gospodarski forum¹¹ i Svjetska banka¹².

⁴ Razloge za posebne preporuke po državama članicama predstavila je Komisija u Radnom dokumentu službi, koji je dostupan na: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/index_en.htm

⁵ Dostupno na: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

⁶ Podatke CEPEJ-u nisu dostavile sve države članice.

⁷ Studija o funkcioniranju nacionalnih sudova u vezi s primjenom pravila prava tržišnog natjecanja koju je proveo ICF GHK, 2014.; Studija o funkcioniranju nacionalnih sudova u vezi s primjenom pravila o zaštiti potrošača koju je proveo Centar za strategiju i usluge ocjenjivanja LLP, 2014. Dostupno na: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

⁸ MMF, „Poticanje rasta u Europi danas“ 18. lipnja 2012.

⁹ Dostupno na: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130516.en.html>

¹⁰ Vidi, na primjer, „Što čini građansko pravosuđe učinkovitim?“, OECD, Izvješće o politici Odjela za gospodarstvo, br. 18, lipanj 2013. i „Ekonomija građanskog pravosuđa: Novi podaci o državama i empirijski podaci“, OECD, Radni dokumenti Odjela za gospodarstvo, br. 1060.

¹¹ Svjetski gospodarski forum, „Izvješće o globalnoj konkurentnosti 2013. – 2014.“, dostupno na: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

¹² Dostupno na: <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/-/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Chapters/DB14-Enforcing-contracts.pdf>

Učinkovitost pravosudnog sustava privlači ulaganja u predmetnu državu¹³. Iz istraživanja se može zaključiti da postoji pozitivan odnos između veličine poduzeća i učinkovitog pravosudnog sustava i manjih poticaja za ulaganja i zapošljavanja u slučaju nedostataka u funkcioniranju pravosuđa¹⁴. Rast u inovativnim sektorima, posebno onima koji se oslanjaju na neopipljivu imovinu kao što su prava intelektualnog vlasništva, ovisi o dobrom funkcioniranju pravosudnog sustava¹⁵. Učinkovitim pravosudnim sustavima potiče se tržišno natjecanje na tržištu. Kada je pravosudnim sustavima zajamčeno ispravno izvršenje ugovora, poduzeća su manje sklona oportunističkom ponašanju u svom poslovanju i smanjuju se troškovi transakcija. I na kraju, povjerenje u sustave koji dobro funkcioniraju pozitivno utječe na poduzetništvo. Nedostaci u pravosudnim sustavima vode do viših troškova posuđivanja¹⁶. Vjerovnici lakše posuđuju ako su sigurni da im učinkovitost pravosudnih sustava jamči da će moći naplatiti dugovanja.

Opsežna rasprava o učinkovitosti pravosudnih sustava

Nakon predstavljanja prvog izdanja Pregleda stanja slijedila je opsežna razmjena stajališta o učinkovitosti nacionalnih pravosudnih sustava u EU-u. U svojoj Rezoluciji od 4. veljače 2014. o Pregledu stanja u području pravosuđa u EU-u¹⁷, Europski parlament izrazio je veliki interes za Pregled stanja i pozvao je Komisiju da dalje nastavi s tom praksom. Istaknuo je važnost osiguranja učinkovitog i neovisnog pravosudnog sustava kojim se može pridonijeti gospodarskom rastu u Europi i poticati tržišno natjecanje te je naglasio da se učinkovitim i pouzdanim pravosudnim sustavom poduzećima daju poticaji za razvoj i ulaganja na nacionalnoj i prekograničnoj razini.

Na neformalnom sastanku Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove održanom u prosincu Vijeće je razmijenilo stajališta o aspektima Europskog semestra za 2014. u području pravosuđa, uključujući o Pregledu stanja za 2013. Na sastanku Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove u ožujku 2014., Komisija je predstavila glavna obilježja novog Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u za 2014. Vijeće i države članice donijeli su 4. ožujka Zaključak o sustavima građanskog i trgovačkog pravosuđa u državama članicama¹⁸.

Na „*Assises de la Justice*”, konferenciji na visokoj razini koju je Europska komisija organizirala u Bruxellesu 21. i 22. studenog 2013. na temu oblikovanja pravosudnih politika u Europi u nadolazećim godinama, razgovaralo se o učinkovitosti nacionalnih pravosudnih sustava i Pregledu stanja za 2013.¹⁹ Predstavnici pravosuđa (npr. Vrhovni sudovi, pravosudna vijeća i suci) i praktičari (npr. odvjetnici i pravosudni službenici) izrazili su svoj interes i prijedloge za daljnji razvoj. Neke su države članice pridonijele raspravi i istaknule vidove metodologije koja bi se mogla dalje unaprijediti. Tom je prilikom objavljeno istraživanje

¹³ Vidi Izvješće MMF-a o pojedinim državama br. 13/299.

¹⁴ Vidi Radni dokument Banke Španjolske 1303; Radni dokument Banke Italije 898; prethodno navedeno Izvješće MMF-a o pojedinim državama 13/299.

¹⁵ Prethodno navedeni Odjel za gospodarstvo OECD-a.

¹⁶ Izvješće MMF-a o pojedinim državama br. 13/299.

¹⁷ Rezolucija „Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u - građansko i upravno pravosuđe u državama članicama”.

¹⁸ U vezi s Odborom regija, predsjednik Povjerenstva za građanstvo, upravljanje, institucionalna i vanjska pitanja (CIVEX) prenio je niz primjedbi u kojima se ističe učinkovito pravosuđe i rast na lokalnoj i regionalnoj razini.

¹⁹ Informacije o konferenciji, govorima i pisanim doprinosima dostupne su na: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm

Eurobarometra ²⁰ o „Pravosuđu u Europskoj uniji” u kojem je istaknuto da se razina povjerenja u nacionalne pravosudne sustave znatno razlikuje među državama članicama.

Komisija je započela sustavni dijalog sa stručnjacima država članica u cilju promicanja najbolje prakse o učinkovitosti pravosudnih sustava i daljnjeg razvoja Pregleda stanja. Od država članica traženo je da odrede dvije osobe za kontakt, jednu iz pravosudnog sustava i jednu iz Ministarstva pravosuđa. Na prva dva sastanka osoba za kontakt razgovaralo se o dostupnosti podataka o funkcioniranju pravosudnih sustava i dobroj praksi o prikupljanju podataka.

2. NASTAVAK NA PREGLED STANJA U PODRUČJU PRAVOSUĐA U EU-U ZA 2013.

Nalazi Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u za 2013. pomogli su, zajedno s posebnim ocjenama situacije u državama članicama, u definiciji posebnih preporuka za države u području pravosuđa. Nakon prijedloga Komisije, Vijeće je dalo preporuke deset država članica²¹ za poboljšanje, ovisno o predmetnoj državi, neovisnosti, kvalitete i/ili učinkovitosti pravosudnog sustava ili za daljnje jačanje pravosuđa. Od tih deset država članica, već je u 2012. utvrđeno da je šest država članica²² naišlo na probleme u vezi s funkcioniranjem njihovih pravosudnih sustava.

Te države članice poduzimaju mjere u području funkcioniranja pravosuđa. Mjere obuhvaćaju sve od operativnih mjera, kao što je modernizacija procesa upravljanja na sudu, korištenje novih informacijskih tehnologija, razvoj alternativnih načina rješavanja sporova do strukturnih mjera, kao što je restrukturiranje organizacije sudova ili pojednostavljenje postupovnih pravila u građanskom postupku, što može dovesti do kraćeg trajanja postupka. Intenzitet i stanje reformi različiti su u državama članicama. Dok su u nekim državama članicama mjere već donesene i provode se, u drugim državama članicama mjere su još uvijek u početnoj fazi provedbe. U Pregledu stanja prikazuju se podaci iz 2012. i stoga u njega još

²⁰ Kratko istraživanje Eurobarometra 385 Pravosuđe u EU-u dostupno je na:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_390_375_en.htm#385

²¹ Preporuka Vijeća od 9. srpnja 2013. o nacionalnom programu reforme **Bugarske** za 2013. i davanje mišljenja Vijeća o programu konvergencije Bugarske za razdoblje 2012.-2016. (vidi članak 5.); Preporuka Vijeća od 9. srpnja 2013. o nacionalnom programu reforme Španjolske za 2013. i davanje mišljenja Vijeća o programu stabilnosti **Španjolske** za razdoblje 2012.-2016. (vidi članak 9.); Preporuka Vijeća od 9. srpnja 2013. o nacionalnom programu reforme **Mađarske** za 2013. i davanje mišljenja Vijeća o programu konvergencije Mađarske za razdoblje 2012.-2016. (vidi članak 5.); Preporuka Vijeća od 9. srpnja 2013. o nacionalnom programu reforme **Italije** za 2013. i davanje mišljenja Vijeća o programu stabilnosti **Italije** za razdoblje 2012.-2017. (vidi članak 2.); Preporuka Vijeća od 9. srpnja 2013. o nacionalnom programu reforme Latvije za 2013. i davanje mišljenja Vijeća o programu konvergencije **Latvije** za razdoblje 2012.-2016. od 9. srpnja 2013. (vidi članak 7.); Preporuka Vijeća od 9. srpnja 2013. o nacionalnom programu reforme **Malte** za 2013. i davanje mišljenja Vijeća o programu stabilnosti Malte za razdoblje 2012.-2016. (vidi članak 5.); Preporuka Vijeća od 9. srpnja 2013. o nacionalnom programu reforme Poljske za 2013. i davanje mišljenja Vijeća o programu konvergencije **Poljske** za razdoblje 2012.-2016. (vidi članak 7.); Preporuka Vijeća od 9. srpnja 2013. o nacionalnom programu reforme **Rumunjske** za 2013. i davanje mišljenja Vijeća o programu konvergencije Rumunjske za razdoblje 2012.-2016. (vidi članak 7.); Preporuka Vijeća od 9. srpnja 2013. o nacionalnom programu reforme **Slovenije** za 2013. i davanje mišljenja Vijeća o programu stabilnosti Slovenije za razdoblje 2012.-2016. (vidi članak 7.); Preporuka Vijeća od 9. srpnja 2013. o nacionalnom programu reforme **Slovačke** za 2013. i davanje mišljenja Vijeća o programu stabilnosti Slovačke za razdoblje 2012.-2016. (članak 6.) Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2013:217:SOM:EN:HTML>

²² BG, IT, LV, PL, SI, SK.

ne mogu biti uključene reforme koje su u tijeku, uključujući za države članice koje su već donijele ambiciozne mjere²³.

Na temelju nalaza Pregleda stanja utvrđuju se prioriteti za strukturne fondove EU-a. Iz prethodnih se iskustava može zaključiti da se sredstva EU-a mogu koristiti za poboljšanje učinkovitosti pravosudnih sustava. Estonija je, primjerice, koristila strukturne fondove za razvoj alata e-pravosuđa i sada je jedna od najnaprednijih država u području uporabe alata IKT-a za upravljanje sudovima i za komunikaciju između sudova i stranaka.

Komisija je odredila pravosuđe kao prioritetno područje za financiranje u kontekstu višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020. za dvanaest država članica²⁴. Države članice u takozvanim „Sporazumima o partnerstvu” utvrđuju svoje strategije za korištenje sredstava EU-a za podržavanje strategije EU 2020. U okviru tih sporazuma može se osigurati primjerena dodjela sredstava kako bi se u potpunosti odrazila važnost stvaranja učinkovitijih pravosudnih sustava.

3. POKAZATELJI PREGLEDA STANJA U PODRUČJU PRAVOSUĐA U EU-U ZA 2014.

Učinkovitost pravosudnih sustava

U Pregledu za 2014. zadržani su isti pokazatelji učinkovitosti postupaka kao oni korišteni u 2013.: trajanje postupaka, stopa rješavanja predmeta i broj predmeta u postupku. Osim toga, u Pregledu stanja za 2014. predstavljeni su rezultati dvaju oglednih studija²⁵ čiji je cilj dostaviti točne podatke o trajanju sudskih postupaka u vezi s pravom tržišnog natjecanja i zaštitom potrošača izražene prema prosječnom broju dana. Učinkovitost pravosudnih sustava u ta dva područja važna je za gospodarstvo. Na primjer, procjenjuje se da negativan učinak svih strogih kartela na dobrobit potrošača, izražen kao udio bruto domaćeg proizvoda EU-a, iznosi između 0,20 % do 0,55 % BDP-a EU-a u 2011.²⁶ Osim toga, primjena prava zaštite potrošača jednako je važna za gospodarstvo jer ukupna potrošnja kućanstava čini 56 % BDP-a²⁷.

Kvaliteta pravosudnih sustava

U vezi s kvalitetom pravosudnih sustava, u Pregledu stanja za 2014. koriste se isti pokazatelji kao u 2013. Naglasak je na određenim čimbenicima koji mogu pomoći u poboljšanju kvalitete pravosuđa kao što su osposobljavanje, praćenje i ocjenjivanje rada suda, proračuna, ljudskih potencijala, dostupnost sustava informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT) za sudove (kojima se posebno olakšava odnos između stranaka i sudova) i dostupnost načina za alternativno rješavanje sporova kojima se strankama omogućuje da pronađu druge načine za

²³ Na primjer, nakon potpisivanja Programa ekonomske prilagodbe u 2011., PT je poduzeo mjere za unaprjeđenje učinkovitog i pravovremenog izvršenja ugovora, restrukturiranje sudstva i uklanjanje zaostataka neriješenih sudskih predmeta. Iz preliminarne podataka za 2013. očite su pozitivne promjene u području rješavanja ovršnih sporova.

²⁴ BG, CZ, EL, HR, IT, LV, LT, HU, PL, RO, SI i SK. Stajališta Službi Komisije o razvoju Sporazuma o partnerstvu i programi za te države dostupni su na: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/program/index_en.cfm

²⁵ Studija o funkcioniranju nacionalnih sudova u vezi s primjenom pravila prava tržišnog natjecanja koju je proveo ICF GHK, 2014.; Studija o funkcioniranju nacionalnih sudova u vezi s primjenom pravila o zaštiti potrošača koju je proveo Centar za strategiju i usluge ocjenjivanja LLP, 2014.

²⁶ Radni dokument službi Komisije, Izvješće o procjeni učinka, Postupci za naknadu štete radi povreda antitrustovskih pravila EU-a o uz prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim pravilima kojima se uređuju postupci za naknadu štete u skladu s nacionalnim pravom za povrede odredbi prava tržišnog natjecanja država članica i Europske unije, 11. lipnja 2013. SWD 2013 (203) (stavak 65.).

²⁷ Radni dokument službi Komisije Osnaživanje potrošača u EU-u, 7. travnja 2011., SEC (2011) 469, (stavak 2.).

rješavanje sporova. Osim toga, u Pregledu stanja za 2014. navedeni su i pročišćeni podaci o osposobljavanju iz prava EU-a, uporabi anketa o zadovoljstvu, proračunu za sudovi i broju sudaca.

Neovisnost sudstva

U Pregledu stanja prikazani su podaci o percepciji neovisnosti pravosudnog sustava sadržani u Izvješću o globalnoj konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma (WEF).

Iako je percepcija neovisnosti važna, jer može utjecati na odluke o ulaganjima, još je važnije učinkovito zaštititi neovisnost pravosuđa u pravosudnom sustavu putem zaštitnih mjera. Kao što je najavljeno u Pregledu stanja za 2013., Komisija je započela suradnju u području strukturne neovisnosti sudstva s Europskom pravosudnom mrežom, posebno s Europskom mrežom sudbenih vijeća. U prilogu Pregleda stanja u 2014. prikazan je prvi opći pregled mjera pravne zaštite usmjerenih na zaštitu strukturne neovisnosti sudstva u pravnim sustavima država članica.

4. GLAVNI NALAZI PREGLEDA STANJA U PODRUČJU PRAVOSUĐA U EU-U ZA 2014.

4.1. Učinkovitost pravosudnih sustava

Pravda koja kasni je uskraćena pravda. Pravovremene odluke od ključne su važnosti za poduzeća i ulagače. Kada donose odluke o ulaganjima, poduzeća uzimaju u obzir rizik trgovačkih sporova, radnih ili poreznih sporova ili stečajnih postupaka. Vrlo je važna učinkovitost parničnih postupaka u pravosudnom sustavu država članica. Na primjer, pravno izvršenje ugovora o nabavi robe ili pružanju usluga postaje sve skuplje s trajanjem sudskog postupka i nakon određenog vremena postaje besmisleno jer se smanjuje vjerojatnost povrata novca od plaćanja i kazni.

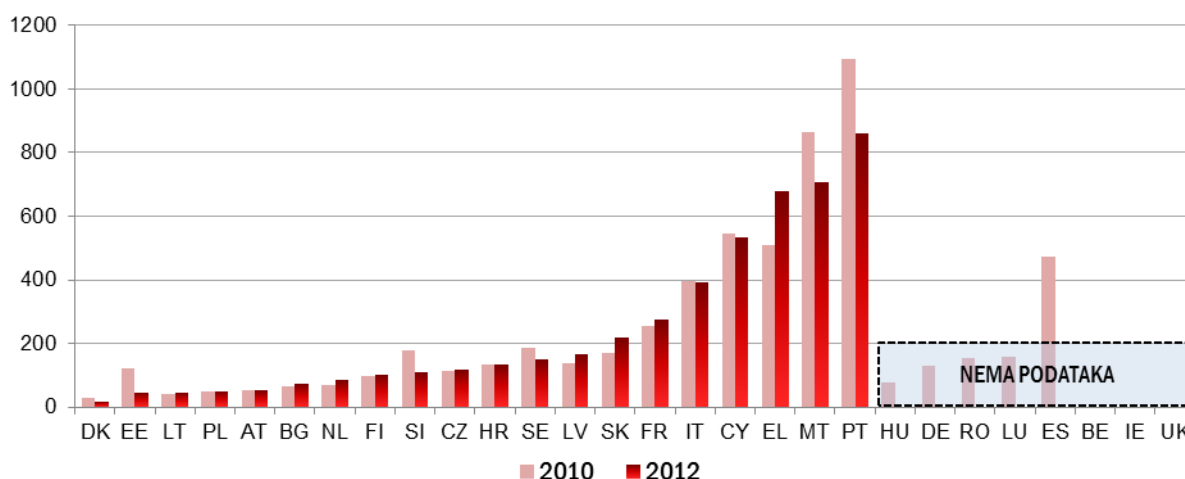
4.1.1. Trajanje postupaka

Trajanje postupaka označava vrijeme (u danima) potrebno za rješavanje predmeta na sudu, odnosno, vrijeme koje je potrebno sudu da donese prvostupanjsku odluku. Pokazatelj „vremena rješavanja” odnosi se na broj neriješenih predmeta podijeljenih brojem neriješenih predmeta na kraju godine pomnožen s 365 dana²⁸.

Osim onih na slikama 4., 11. i 12., svi se podaci odnose na prvostupanjske postupke. Iako različiti žalbeni postupci mogu u velikoj mjeri utjecati na trajanje postupka, učinkovitost pravosudnog sustava trebala bi se odražavati već u prvom stupnju jer je prvostupanjski postupak obavezan korak za svakoga tko pokreće sudski postupak.

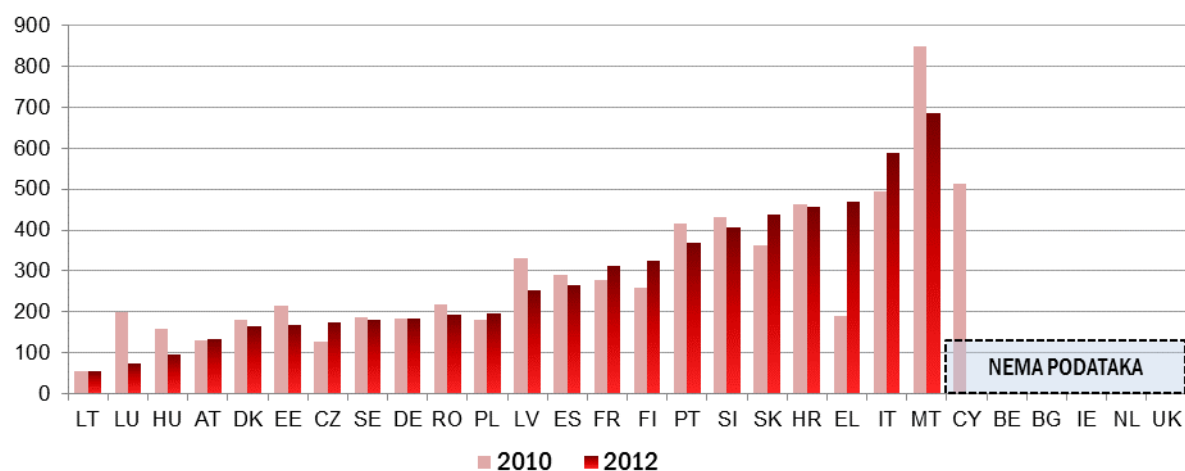
²⁸ Trajanje postupaka, stopa rješavanja predmeta i broj predmeta u postupku standardni su pokazatelji koje je definirao CEPEJ. Njihova definicija i međusobni odnosi dostupni su na http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

Slika 1. Vrijeme potrebno za rješavanje građanskih, trgovačkih, upravnih i ostalih predmeta* (1. stupanj/u danima) (izvor: studija CEPEJ-a²⁹)



*Prema CEPEJ-ovoj metodologiji ovaj podatak uključuje sve građanske i trgovačke parnične i neparnične postupke, ovršne predmete, zemljišnoknjižne predmete, upravne predmete (parnične ili neparnične) i druge predmete koji nisu kazneni predmeti.

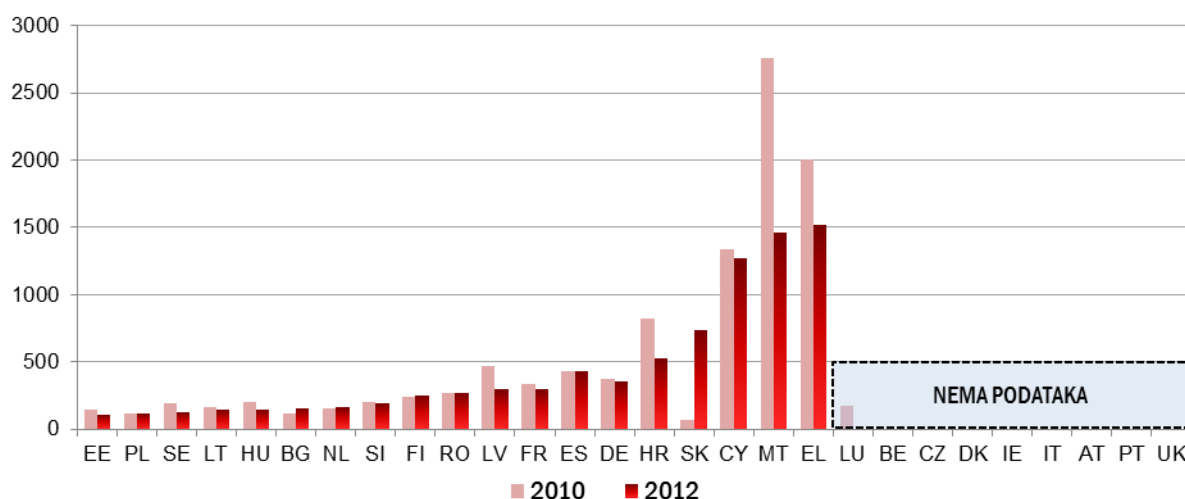
Slika 2. Vrijeme potrebno za rješavanje parničnih građanskih i trgovačkih predmeta* (1. stupanj/u danima) (izvor: studija CEPEJ-a)



*Parnični građanski (i trgovački) predmeti odnose se na sporove između stranaka, primjerice na sporove oko ugovora, na temelju metodologije CEPEJ-a. Nasuprot tome, neparnični građanski (i trgovački) predmeti odnose se na nesporne postupke, na primjer, nesporne naloge za plaćanje. Trgovačkim predmetima bave se posebni trgovački sudovi u nekim državama, a u drugima ih rješavaju redovni (građanski) sudovi.

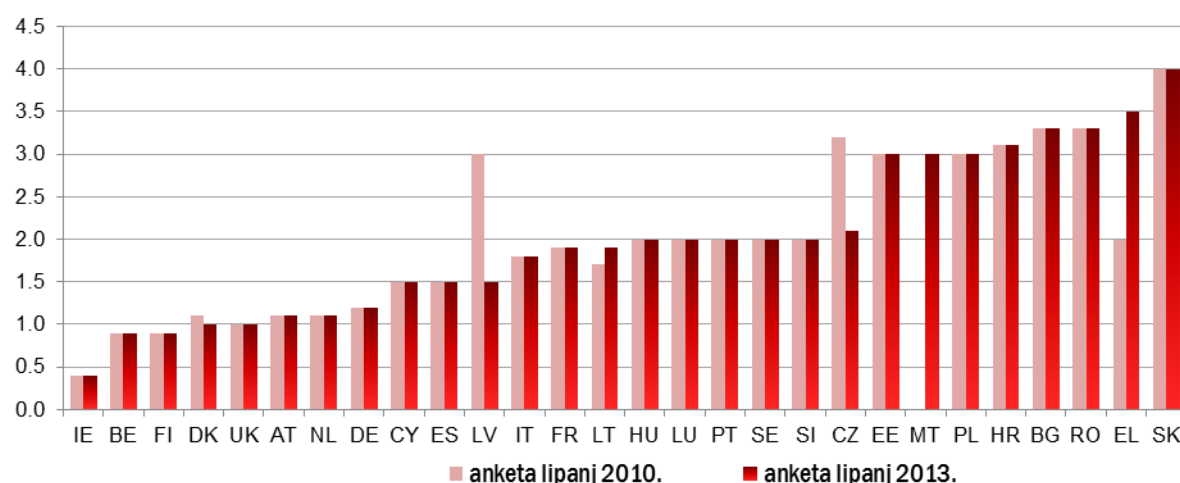
²⁹ Izvješće o funkcioniranju pravosudnih sustava u državama članicama EU-a koje je za Komisiju pripremio Tajništvo CEPEJ-a. U svim se dijagramima uspoređuju podaci za 2010., ako su dostupni, s podacima za 2012. Podaci za 2010. uključuju ažurirane podatke koje je unio CEPEJ nakon objave studije iz 2013., kako su preneseni Komisiji.

Slika 3. Vrijeme potrebno za rješavanje upravnih predmeta* (1. stupanj/u danih) (izvor: studija CEPEJ-a)



*Upravni predmeti odnose se na sporove između građana i lokalnih, regionalnih ili nacionalnih tijela vlasti, na temelju metodologije CEPEJ-a. Upravnim predmetima bave se posebni upravni sudovi u nekim državama, a u drugima ih rješavaju obični (građanski) sudovi.

Slika 4. Vrijeme potrebno za okončanje stečajnog postupka* (u godinama) (izvor: Svjetska banka: projekt Doing Business)



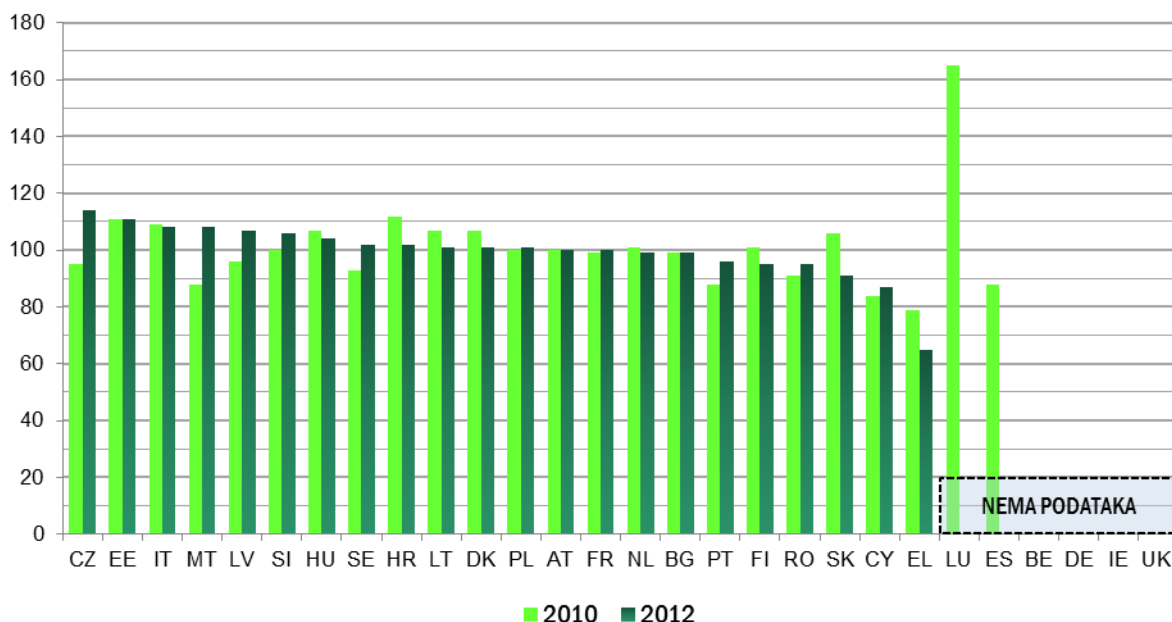
*Vrijeme potrebno vjerovnicima da vrate uložena sredstva. Vremensko razdoblje računa se od trenutka kada poduzeće ne plati dio ili sve iznose koje duguje banci. Uzimaju se u obzir moguće taktike odgađanja koje stranke primjenjuju kao što je podnošenje žalbi ili traženje odgode. Podatke na temelju upitnika prikupljaju lokalni stečajni upravitelji i oni se provjeravaju analizom zakona i propisa te na temelju javnih podataka o stečajnim sustavima.

4.1.2. Stopa rješavanja predmeta

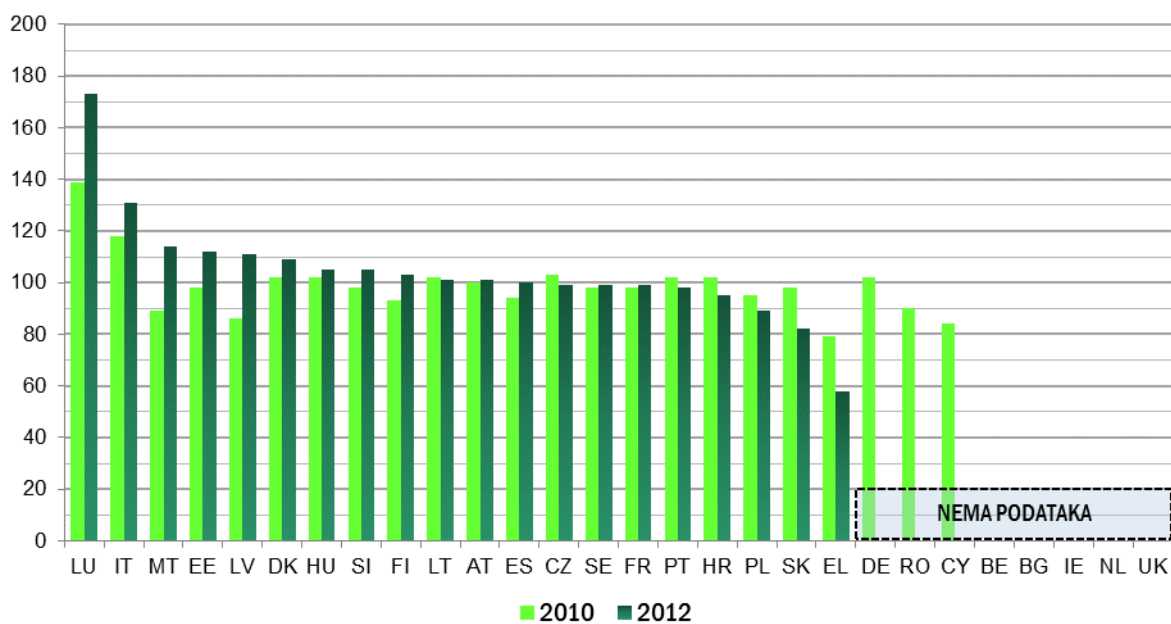
Stopa rješavanja predmeta omjer je između broja riješenih predmeta i broja novih predmeta. Njome se mjeri sposobnost suda da rješava sve nadolazeće predmete. Trajanje postupka povezano je sa stopom kojom sudovi mogu rješavati predmete, stopom rješavanja predmeta i s brojem predmeta koji još čekaju na rješavanje, „predmeti u postupku”. Kada je stopa rješavanje predmeta oko 100 % ili više, to znači da je pravosudni sustav sposoban riješiti barem sve nove predmete. Kada je stopa rješavanje ispod 100 %, to znači da sudovi rješavaju manje predmeta od broja novih predmeta i zbog toga se na kraju godine povećava broj

neriješenih predmeta kao predmeta u postupku. Ako se takva situacija nastavi nekoliko godina, to ukazuje na sustavniji problem jer se povećava broj zaostalih predmeta koji dodatno opterećuju sudove i uzrokuju produženje trajanja postupaka.

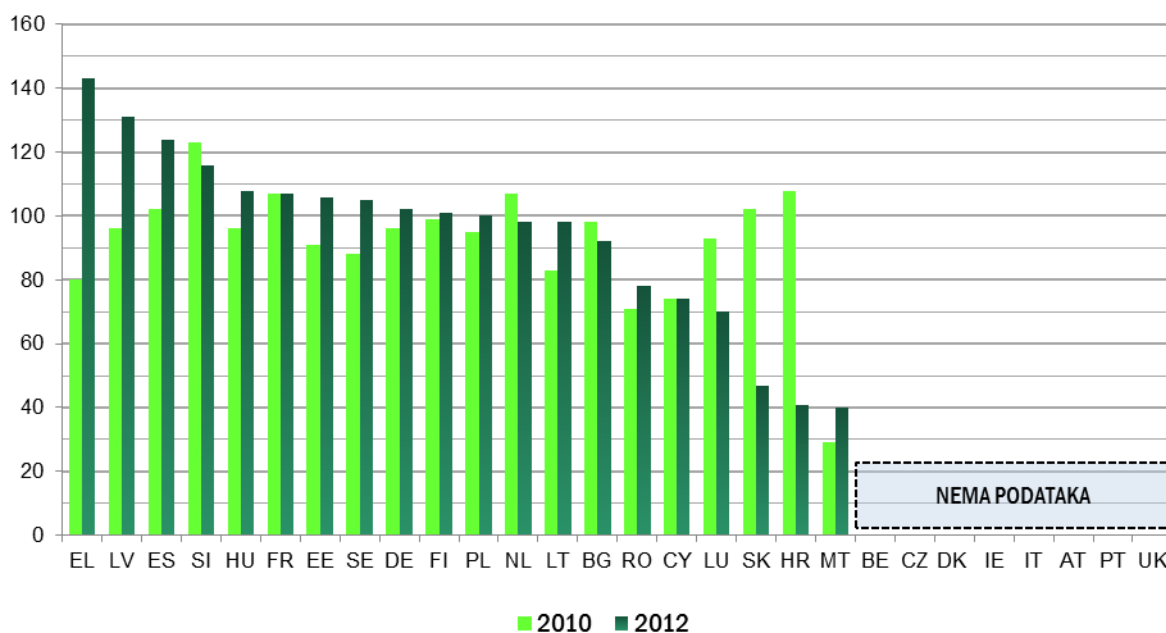
Slika 5. Stopa rješavanja građanskih, trgovačkih, upravnih i drugih predmeta (1.stupanj/u % - vrijednosti veće od 100 % ukazuju na to da se rješava više predmeta nadolazećih predmeta, a vrijednosti ispod 100 % ukazuju na to da se rješava manji broj predmeta od broja nadolazećih predmeta) (izvor: studija CEPEJ-a)



Slika 6. Stopa rješavanja parničnih građanskih i trgovačkih predmeta* (1. stupanj/u danima) (izvor: studija CEPEJ-a)



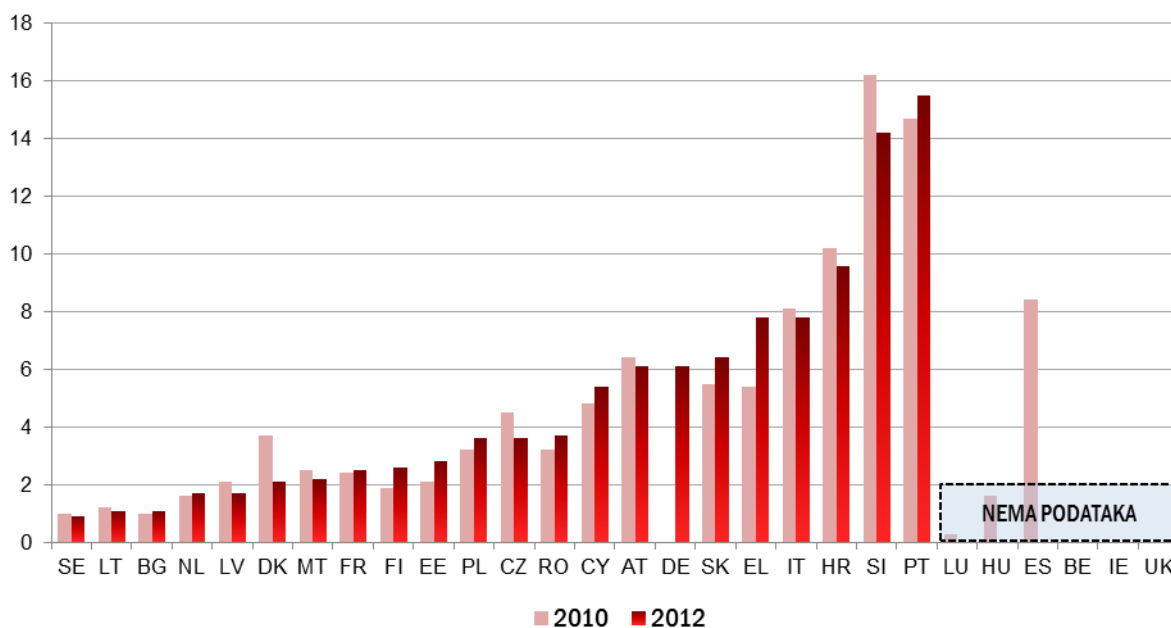
Slika 7. Stopa rješavanja upravnih predmeta* (1. stupanj/u danima) (izvor: studija CEPEJ-a)



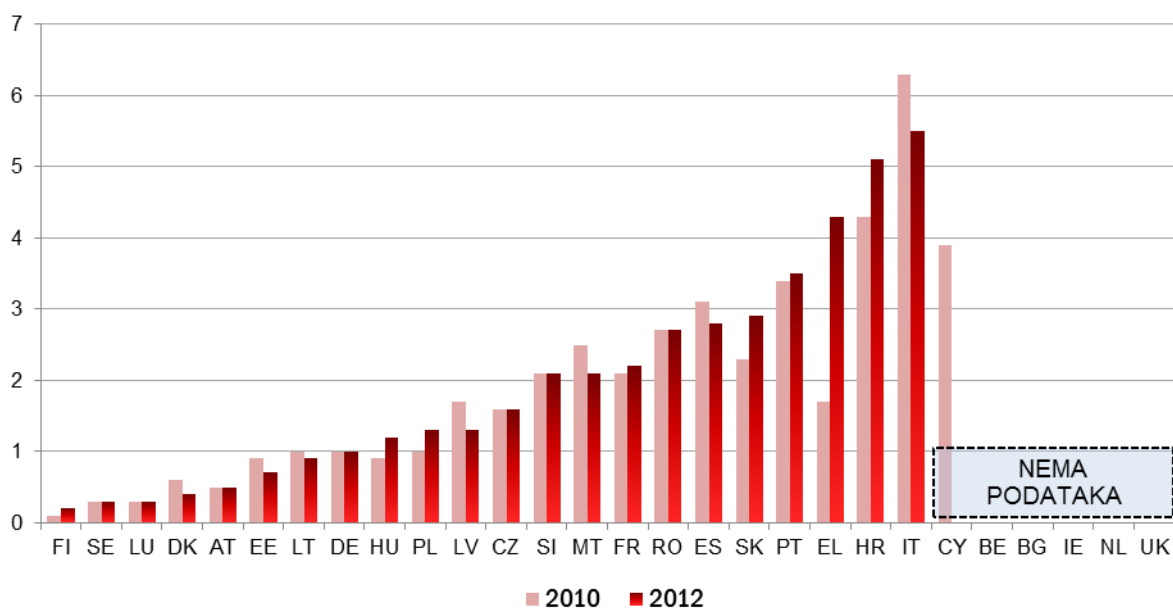
4.1.3. Predmeti u postupku

Broj predmeta u postupku odnosi se na broj predmeta koje je potrebno riješiti na kraju određenog razdoblja. Broj predmeta u postupku utječe na vrijeme potrebno za rješavanje predmeta. Prema tome, kako bi se skratilo vrijeme potrebno za rješavanje postupaka, potrebno je uvesti mjere za smanjenje broja predmeta u postupku.

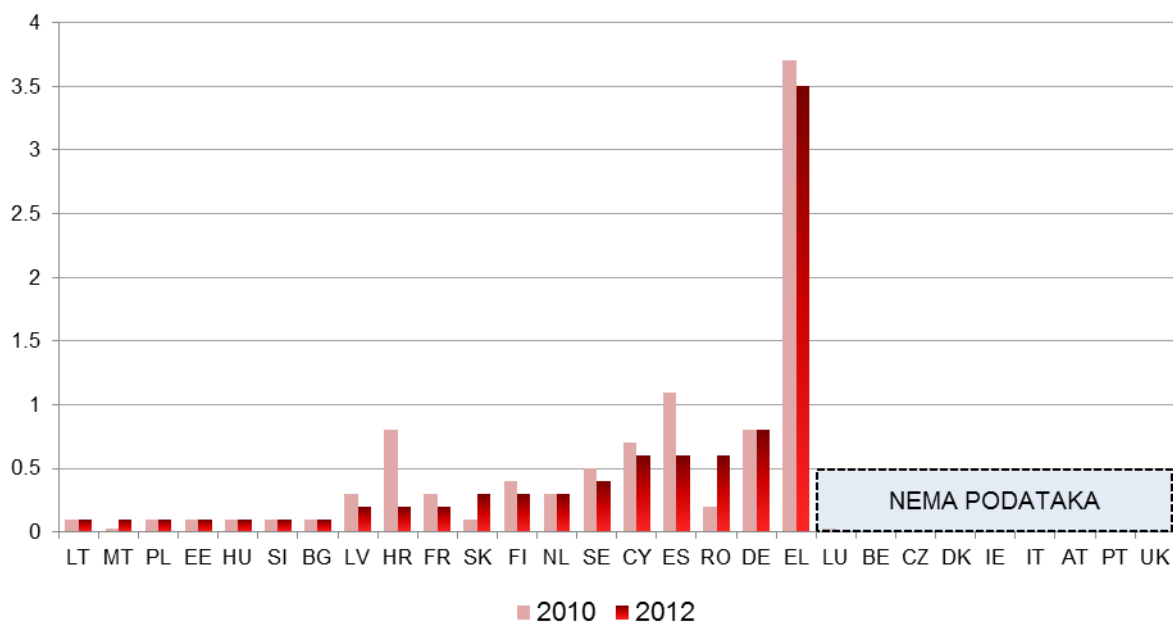
Slika 8. Broj građanskih, trgovačkih, upravnih i ostalih predmeta u postupku (1. stupanj/na 100 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)



Slika 9. Broj parničnih građanskih i trgovačkih predmeta u postupku (1. stupanj/na 100 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)



Slika 10. Broj upravnih predmeta u postupku (1. stupanj/na 100 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)

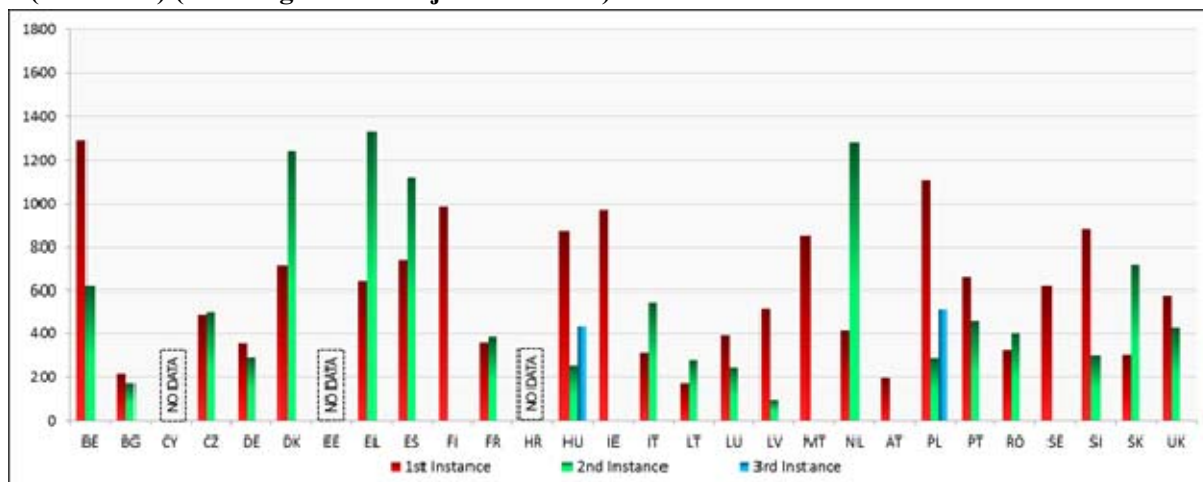


4.1.4. Rezultati oglednih studija na terenu

Rezultati oglednih studija na terenu koji se odnose na trajanje postupaka u području prava tržišnog natjecanja i zaštite potrošača pokazuju prosječan broj dana potreban za donošenje odluke o osnovanosti u predmetima koji se odnose na dva navedena područja. Navedeno je prosječno trajanje u danima za prvostupanjske, drugostupanjske i (ako je primjenjivo) trećestupanjske postupke za koje su ti podaci dostupni. S obzirom na razlike u načinu predstavljanja tih podataka, države članice navedene su abecednim redoslijedom na izvornim jezicima.

Prosječno trajanje postupaka preispitivanja sudskih odluka u području prava tržišnog natjecanja navedeno u nastavku čini se dužim od prosječnog trajanja građanskog, trgovačkog, upravnog i drugih postupaka na Slici 1. To je možda rezultat složenosti takvih specijaliziranih parničnih postupaka. Na slici u nastavku prikazano je da u nekoliko država članica postoje znatne razlike u trajanju između prvostupanjskog, drugostupanjskog (i ako postoje) trećestupanjskog postupka preispitivanja sudskih odluka.

Slika 11. Prosječno vrijeme potrebno za rješavanje predmeta sudskog preispitivanja odluka nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja na temelju primjene članaka 101. i 102. UFEU-a * (u danima) (izvor: ogledna studija na terenu³⁰)

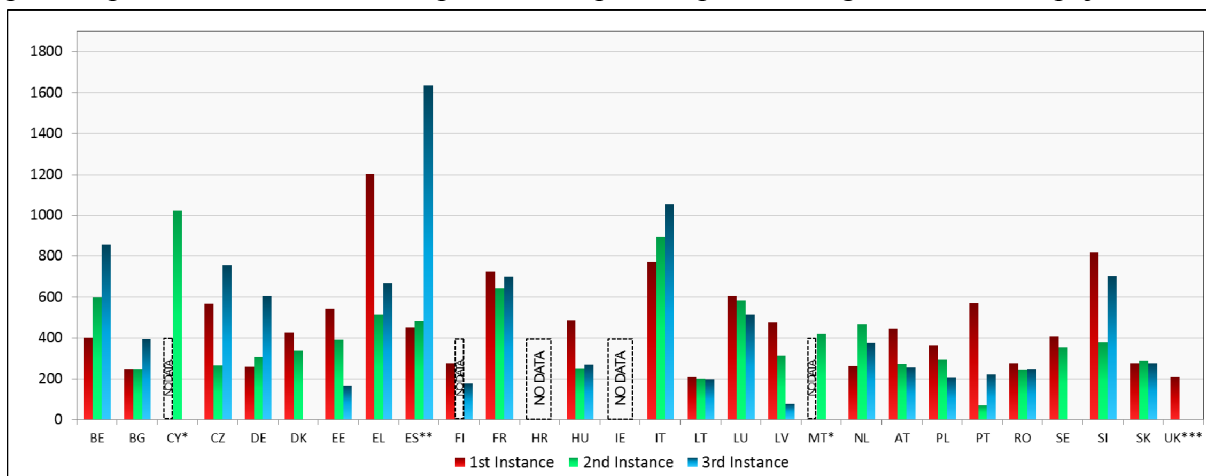


*Izračun trajanja temelji se na studiji kojom su se nastojali utvrditi svi slučajevi žalbe na odluke nacionalnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja na temelju primjene članaka 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije za koje su izdane sudske odluke o osnovanosti između 2008. i 2013. Podaci se odnose na 1. i 2. stupanj i, u slučajevima u kojima je to relevantno, na 3. stupanj.

³⁰ Studija o funkcioniranju nacionalnih sudova u vezi s primjenom pravila prava tržišnog natjecanja koju je proveo ICF GHK, dostupna na: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm.

Slika 12. Prosječno vrijeme potrebno za rješavanje predmeta u području zaštite potrošača* (u danima) (izvor: ogledna studija na terenu³¹)

Iako se čini da je prosječno trajanje postupka duže nego u parničnim građanskim i trgovačkim predmetima prikazanim na Slici 2., potrebno je uzeti u obzir činjenicu da je trajanje izračunato na temelju objavljenih parnica za zaštitu potrošačkih prava, koje su često složnije. Dijagramom je također potvrđeno da postoje znatne razlike između država članica u trajanju parnica povodom tužbi za zaštitu potrošačkih prava u prvom, drugom i trećem stupnju.



*Izračun trajanja temelji se na uzorcima predmeta koji se odnose na primjenu Direktive o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima, Direktive o prodaji na daljinu, Direktive o prodaji robe potrošačima i jamstvima, Direktive o nepoštenoj poslovnoj i njihovih nacionalnih provedbenih odredbi kada su odluke donesene između 2008. i 2013. Budući da se veličina uzorka razlikovala o dostupnosti objavljenih odluka, s dostavljenim podacima treba pažljivo baratati³².

³¹ Studija o funkcioniranju nacionalnih sudova u vezi s primjenom pravila prava tržišnog natjecanja koju je proveo Centar za strategiju i usluge ocjenjivanja, LLP, dostupna na: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm.

³² Za neke države članice (*) navedeno je samo trajanje u posljednjem stupnju jer nije bilo dostupno dovoljno podataka za druge stupnjeve. Za ES (**) prosječno se trajanje postupka u 3. stupnju znatno razlikuje između 2008. i 2012.: u 2008. je trajalo više od 2 600 dana i skraćeno je na oko 1 000 dana u 2012. Podaci u UK-u (***) odnose se na Englesku i Wales i ukazuju na prosječno trajanje prvostupanjskih postupaka na okružnom sudu.

➤ **Zaključci o učinkovitosti pravosudnih sustava**

- Na temelju Pregleda stanja može se zaključiti da su neke države članice i dalje suočene s izazovima u vezi s učinkovitošću pravosudnih sustava, odnosno, dugotrajnim prvostupanjskim postupcima, niskim stopama rješavanja predmeta i velikim brojem predmeta u postupku. Te su države članice već navedene u Europskom semestru za 2013. i programima ekonomske prilagodbe i u njima je u tijeku postupak definiranja, donošenja i provedbe mjera za unaprjeđenje funkcioniranja pravosudnih sustava. Podacima je potvrđena važnost posvećenosti svim nužnim reformama i njihove odlučne provedbe.
- Podaci za nekoliko država članica ukazuju na povećanje trajanja postupka. To može biti posljedica različitih razloga. Na primjer, u državama koje su posebno pogođene velikim državnim dugom, financijskom i gospodarskom krizom, povećanje broja nadolazećih predmeta imalo je učinak na funkcioniranje pravosudnog sustava³³.
- Učinci ambicioznih reformi koje su nedavno donesene u određenim državama članicama još nisu vidljivi jer se radi o podacima iz 2012. Za provedbu i iskorištavanje koristi strukturnih pravosudnih reformi, posebno u državama u kojima se provode programi ekonomske prilagodbe,³⁴ potrebno je vrijeme. Budući da se Pregled stanja provodi redovito, ishod tih reformi mogao bi biti vidljiv u budućim Pregledima stanja.

³³ Na primjer, u EL se broj nadolazećih građanskih i trgovačkih parnica povećao za 42 % između 2010. i 2012.

³⁴ Vidi bilješku 23.

4.2. Kvaliteta pravosudnih sustava

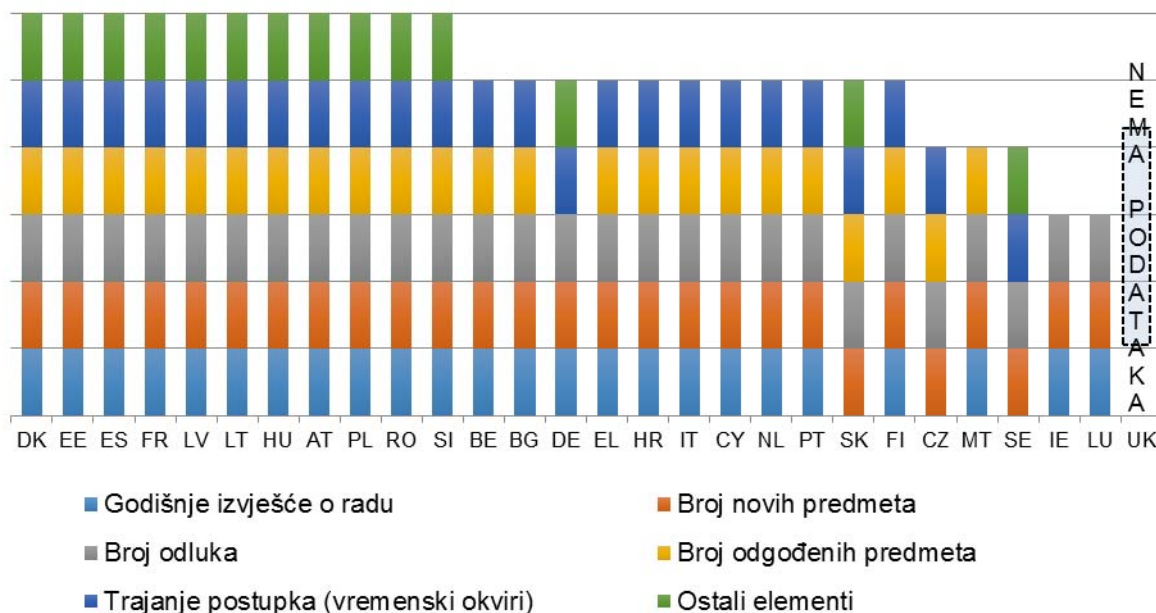
Za učinkovitost pravosuđa važna je kvaliteta u cijelom pravosudnom lancu. Zbog nedostatka kvalitetnih sudskih odluka može se povećati poslovni rizik za velika poduzeća i MSP-ove i to može utjecati na izbore potrošača. Određeni pokazatelji ulaznih vrijednosti, kao što su aktivnosti osposobljavanja, praćenja i ocjenjivanja, dostupnost sustava IKT-a i alternativni načini rješavanja sporova te proračun i ljudski resursi mogu pomoći u unaprjeđenju kvalitete pravosudnih sustava.

4.2.1. Praćenjem i ocjenjivanjem pridonosi se skraćivanju trajanja postupka

Definicija politika kvalitete i ocjenjivanje rada sudova alati su kojima se povećava kvaliteta pravosuđa u cilju unaprjeđenja pristupa pravosuđu, povjerenja, predvidljivosti i pravovremenosti sudskih odluka. Ti se alati mogu sastojati od praćenja svakodnevnog rada suda putem prikupljanja podatka ili ocjenjivanja uspješnosti pravosudnih sustava korištenjem pokazatelja ili uvođenjem sustava kvalitete na sudove. U nedostatku pouzdanog praćenja i ocjenjivanja bit će teže unaprijediti funkcioniranje pravosudnog sustava. Za učinkovito upravljanje vremenom u sudskim predmetima potrebno je da sudovi, pravosuđe i svi krajnji korisnici pravosudnog sustava budu informirani o funkcioniranju sudova putem redovitog sustava praćenja.

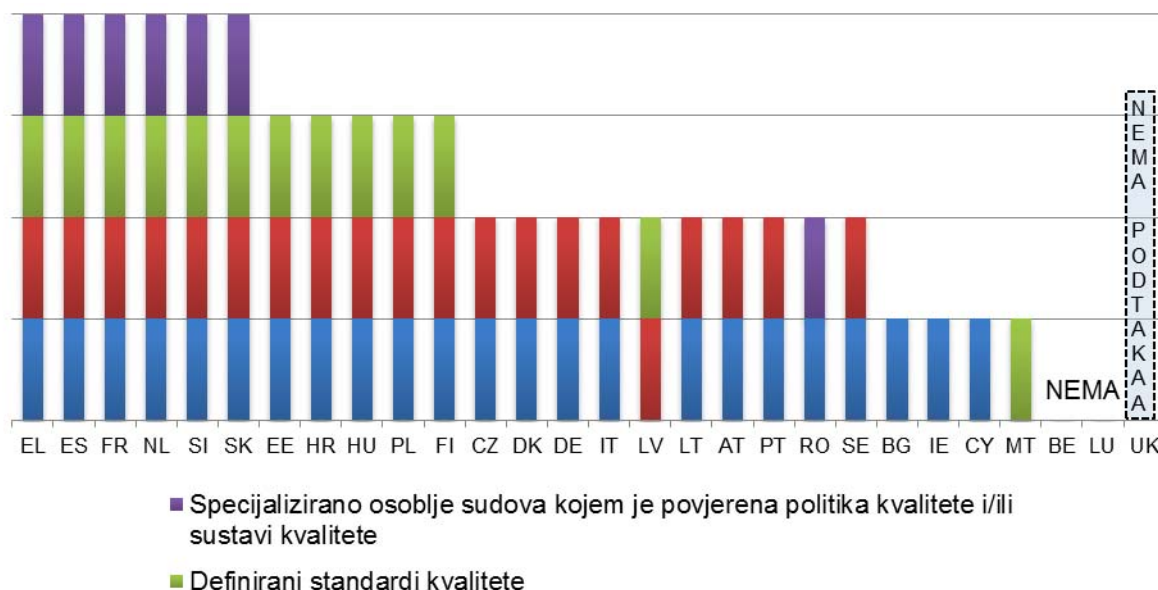
Podaci navedeni u dijagramima o čimbenicima kvalitete su iz 2012. te se odnose na opisne pokazatelje koji obično ostaju stabilni. Razlike u odnosu na prethodne analize u nekim državama članicama objašnjene su zasebno. Države članice na desnoj strani dijagrama za koje nisu navedene vrijednosti one su za koje podaci nisu bili dostupni. Kada pokazatelji ne postoje ili nisu mogući u određenim državama članicama, to je izričito navedeno s desne strane dijagrama.

Slika 13. Dostupnost aktivnosti praćenja rada sudova u 2012.* (izvor: studija CEPEJ-a)



**Prijavljeno je da se dostupnost alata za praćenje povećala u CY, EL (godišnje izvješće o radu) i SI (drugi elementi za praćenje) i smanjila u SK (nije bilo godišnjeg izvješća o radu jer pojedini sudovi moraju slati statističke podatke Ministarstvu pravosuđa koje objavljuje podatke za cijelo pravosuđe).*

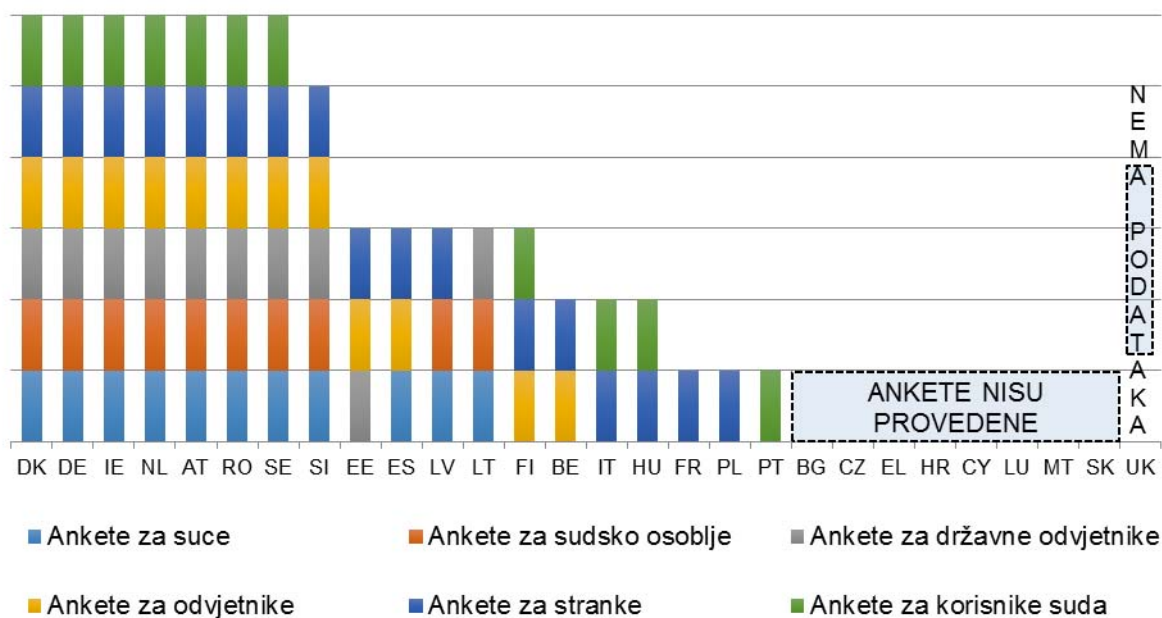
Slika 14. Dostupnost ocjena rada sudova u 2012.* (izvor: studija CEPEJ-a)



*Prijavljeno je da se dostupnost tih alata povećala u EE, HU i SI i smanjila u LV.

Slika 15. Ankete provedene među korisnicima suda ili pravnim stručnjacima u 2012.* (izvor: studija CEPEJ-a)

Na temelju anketa provedenih među pravnim stručnjacima koji rade na sudovima i/ili korisnicima sudova mogu se dobiti važne informacije o kvaliteti pravosudnog sustava. Uveden je dodatni pokazatelj kojim se prikazuju ciljne skupine i stupanj do kojeg se ankete koriste u državama članicama.

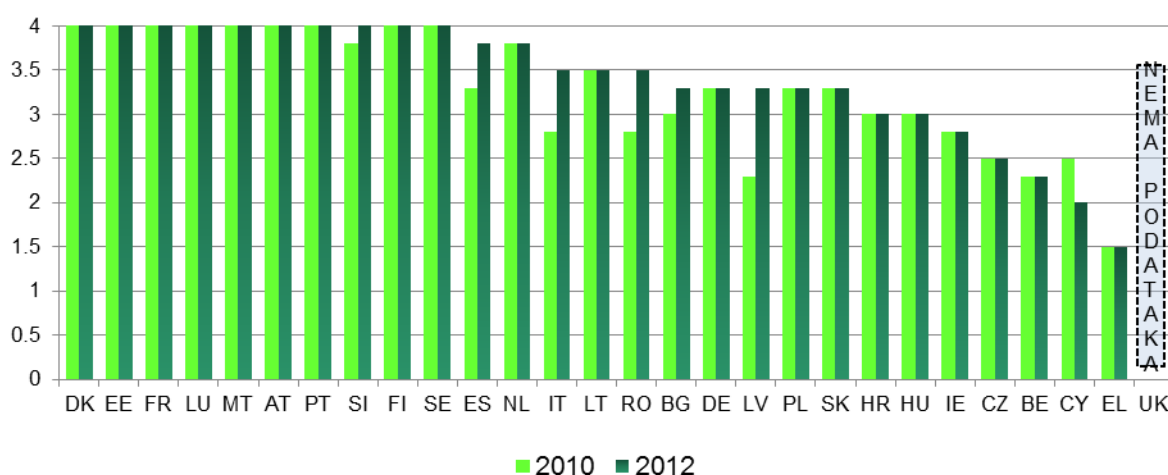


*Ankete usmjerene na osobe koje su bile u izravnom kontaktu sa sudom (stručnjaci, odvjetnici i drugi korisnici sudova, na primjer, svjedoci, stručnjaci, tumači itd.) na temelju metodologije CEPEJ-a.

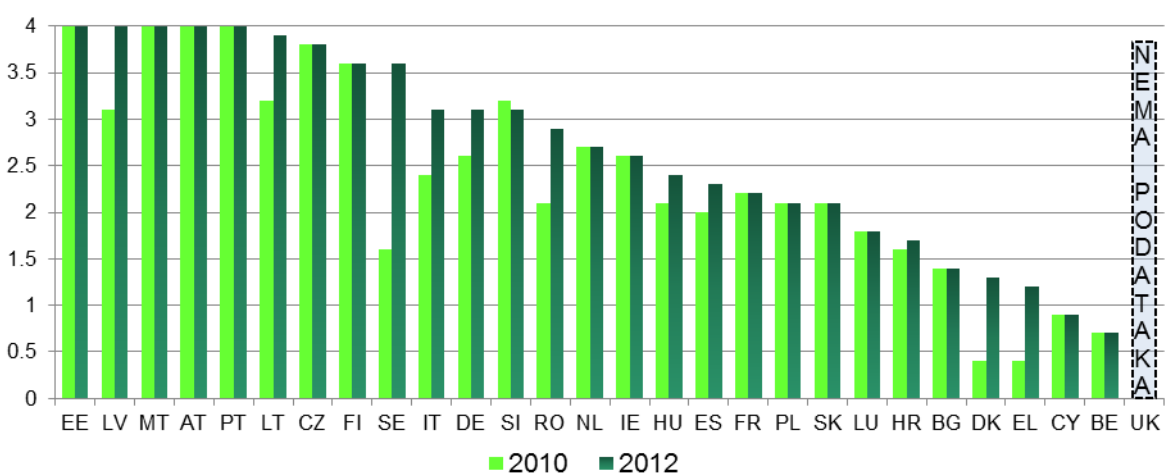
4.2.2. Sustavima informacijske i komunikacijske tehnologije pridonosi se skraćivanju trajanja postupaka i olakšavanju pristupa pravosuđu

Sustavi IKT-a za registraciju i upravljanje slučajevima važni su alati koji su na raspolaganju sudovima za učinkovito upravljanje trajanjem postupaka jer se njima pomaže poboljšanju stope rješavanja predmeta i smanjenju ukupnog trajanja postupaka³⁵.

Slika 16. Sustavi IKT-a za registraciju i upravljanje predmetima (ponderirani pokazatelj - min=0, maks=4)³⁶ (izvor: studija CEPEJ-a)



Slika 17. Elektronička komunikacija između sudova i stranaka (ponderirani pokazatelj - min=0, maks=4) (izvor: studija CEPEJ-a)

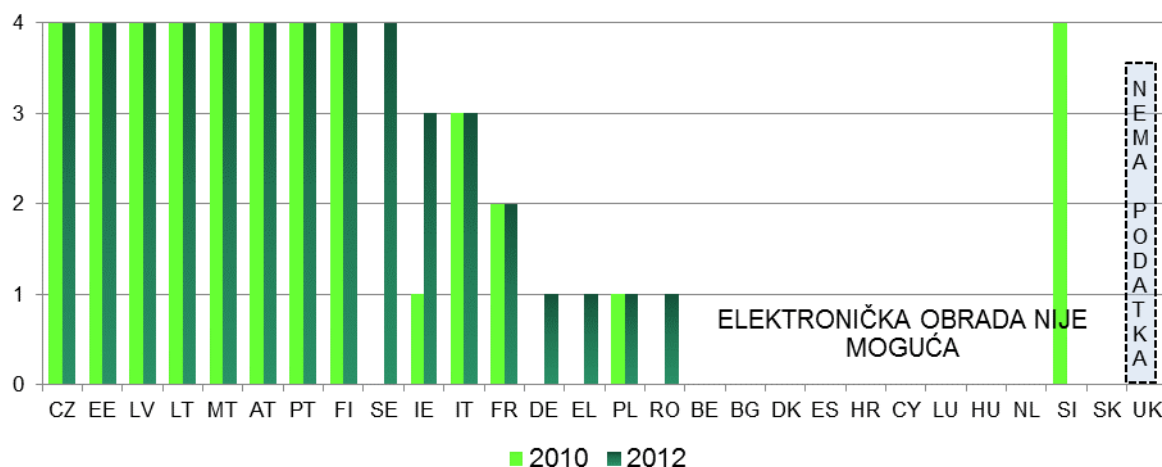


Sustavom IKT-a za komunikaciju između sudova i stranaka (npr. elektroničko podnošenje tužbenih zahtjeva) može se pridonijeti smanjenju kašnjenja i troškova za građane i poduzeća olakšavanjem pristupa pravosuđu. Sustavi IKT-a imaju sve veću ulogu u prekograničnoj suradnji između pravosudnih tijela i na taj se način olakšava provedba zakonodavstva EU-a.

³⁵ CY, IE i SI naveli su CEPE-u da su protumačili neka pitanja o IKT-u drugačije nego u 2010. Time se objašnjava zašto su vrijednosti za određene pokazatelje IKT-a niže u 2012. nego u 2010.

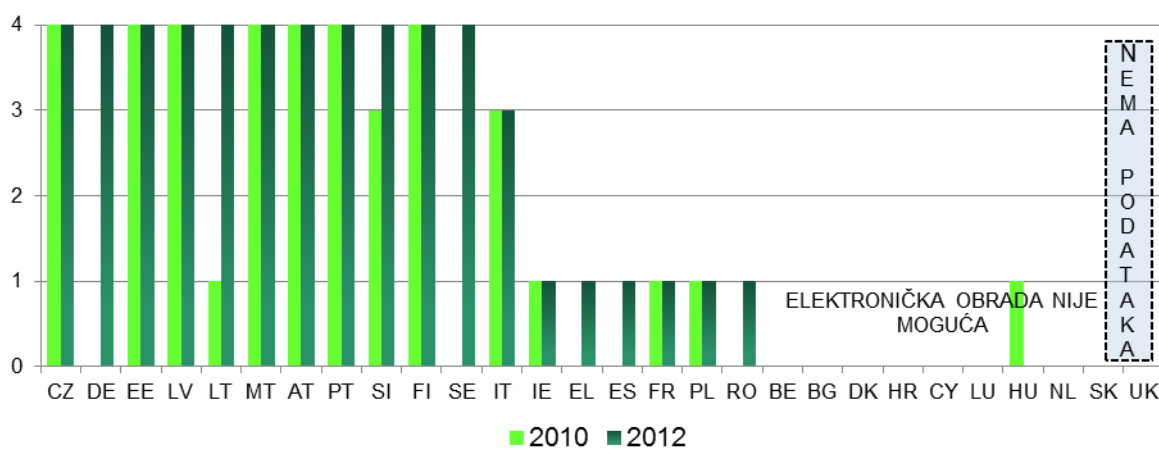
³⁶ Na slikama 16. i 17. prikazani su zajednički pokazatelji izrađeni od nekoliko pokazatelja IKT-a od kojih svaki mjeri dostupnost tih sustava od 0 do 4 (0=dostupni u 0 % sudova; 4=dostupno u 100 % sudova).

Slika 18. Elektronička obrada tužbenih zahtjeva u sporovima male vrijednosti* (0 = dostupna na 0 % sudova; 4 = dostupna na 100 % sudova) (izvor: studija CEPEJ-a)

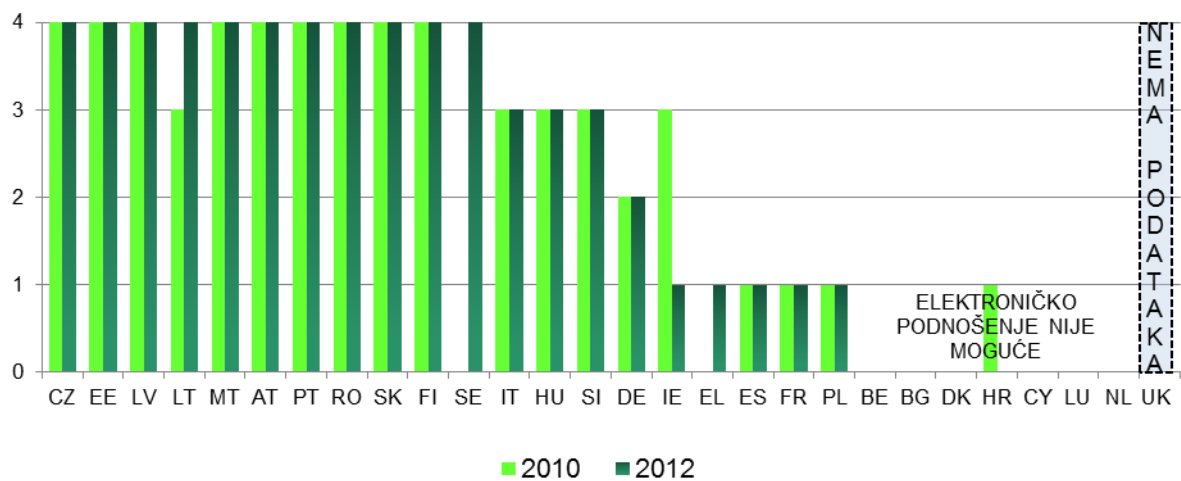


*Pojam „spora male vrijednosti“ odnosi se na građanski predmet u kojem je novčana vrijednost zahtjeva relativno niska. Ovaj se pojam razlikuje među državama članicama i u studiji CEPEJ-a koristi se nacionalna definicija u svakoj državi članici.

Slika 19. Elektronička obrada povrata nespornih dugova* (0 = dostupna na 0 % sudova; 4 = dostupna na 100 % sudova) (izvor: studija CEPEJ-a)



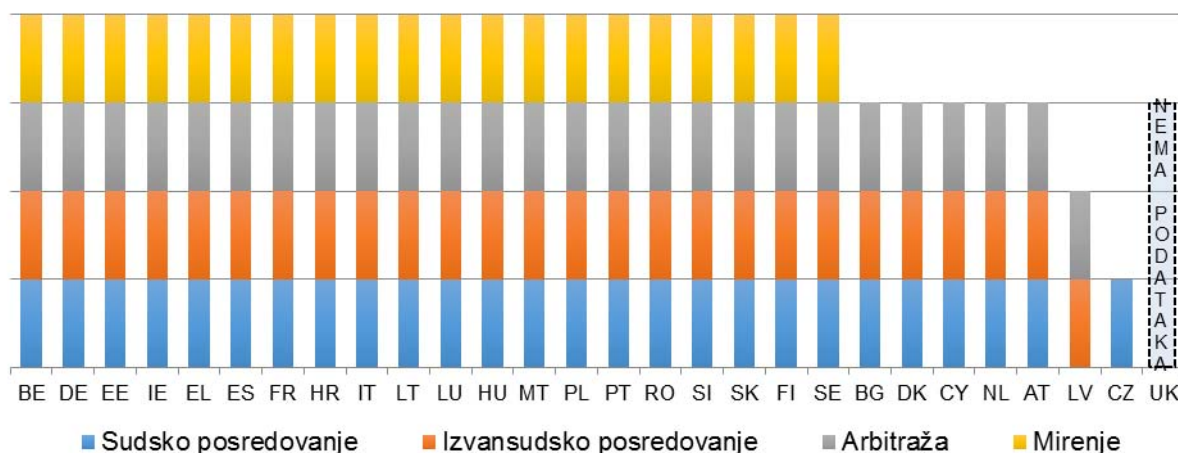
Slika 20. Elektroničko podnošenje tužbenih zahtjeva* (0 = dostupno na 0 % sudova; 4 = dostupno na 100 % sudova) (izvor: studija CEPEJ-a)



4.2.3. Alternativnim načinima rješavanja sporova (ADR) pridonosi se smanjenju opterećenja sudova

Učinkovitim posredovanjem i drugim alternativnim načinima rješavanja sporova povećava se vjerojatnost da će sporovi građana i poduzeća biti riješeni i pridonosi se kulturi mirnog rješavanja sporova. Interes za takve načine potvrđen je istraživanjem Eurobarometra iz kojeg se može zaključiti da bi 89 % ispitanika tražilo dogovor izvan suda, a 8 % kaže da bi svejedno išlo na sud³⁷. ADR također koristi boljem funkcioniranju sudova. Budući da se ADR-om olakšava rješavanje sporova između stranaka na dobrovoljnoj osnovi, na taj se način smanjuje broj predmeta u sporu i to može imati pozitivan učinak na opterećenje sudova, koji su tako sposobni rješavati predmete u razumnim vremenskim okvirima.

Slika 21. Dostupnost alternativnih načina rješavanja sporova n 2012.* (izvor: studija CEPEJ-a)



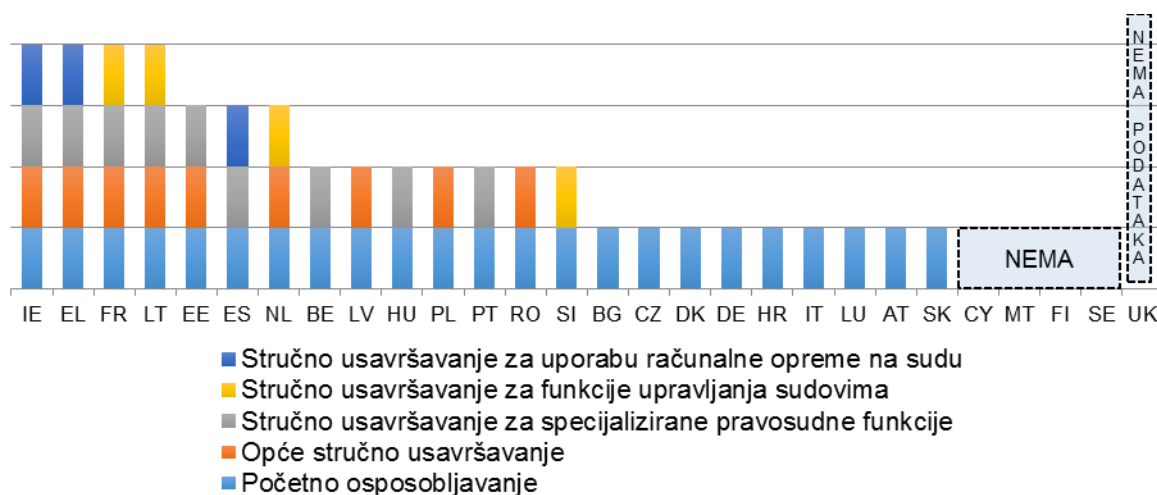
*Nisu prijavljene gotovo nikakve promjene u vezi s dostupnosti ADR-a, koja se povećala u CY i smanjila u LV, odnosno, u ranoj fazi uspostave nove pravne osnove za posredovanje i institut posredovanja.

4.2.4. Promicanjem osposobljavanja sudaca može se pridonijeti poboljšanju učinkovitosti pravosuđa

Osposobljavanje sudaca važan je element za kvalitetu sudskih odluka. Uveden je dodatni pokazatelj kojim se pružaju informacije o stvarnom postotku sudaca koji sudjeluju u trajnom osposobljavanju o pravu EU-a ili zakonodavstvu druge države članice.

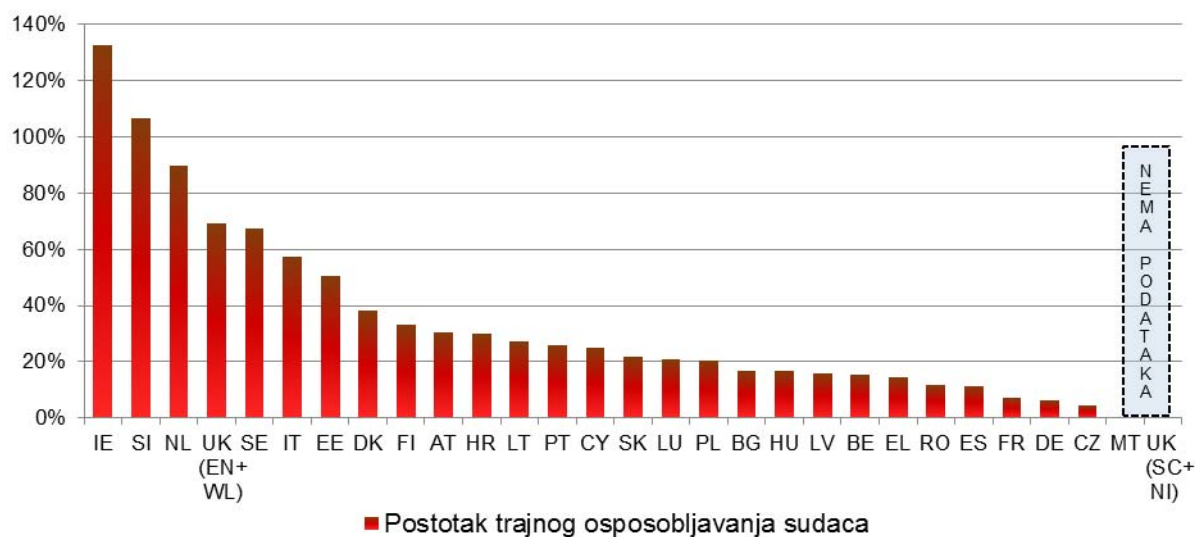
³⁷ Flash Eurobarometar 385, studeni 2013., dostupno na: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_385_en.pdf

Slika 22. Obavezno osposobljavanje sudaca u 2012.* (izvor: studija CEPEJ-a)



*EL, HU i LT povećali su broj kategorija obaveznog osposobljavanja u usporedbi s 2010., dok su u LU, SE i RO neke kategorije koje su bile obavezne postale izborne.

Slika 23. Suci koji sudjeluju u aktivnostima trajnog osposobljavanja o pravu EU-a ili zakonodavstvu druge države članice (kao % ukupnog broja sudaca)* (izvor: Europska komisija, Osposobljavanje sudaca u Europi 2012.³⁸)

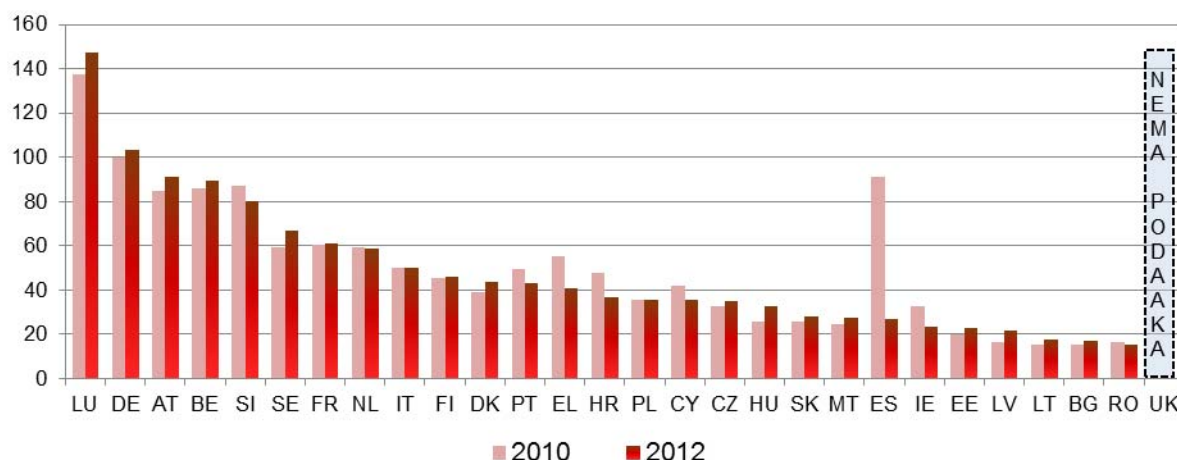


*U nekoliko slučajeva koje su prijavile države članice, omjer sudionika u odnosu na postojeće odvjetnike prelazi 100 %, što znači da su sudionici sudjelovali u više od jedne aktivnosti osposobljavanja o pravu EU-a. Iz nekih se iznimno visokih brojeva može zaključiti da se dostavljeni podaci odnose na osposobljavanje iz svih područja, a ne samo iz prava EU-a.

³⁸ Dostupno na: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/european_judicial_training_annual_report_2012.pdf

4.2.5. Financijska sredstva

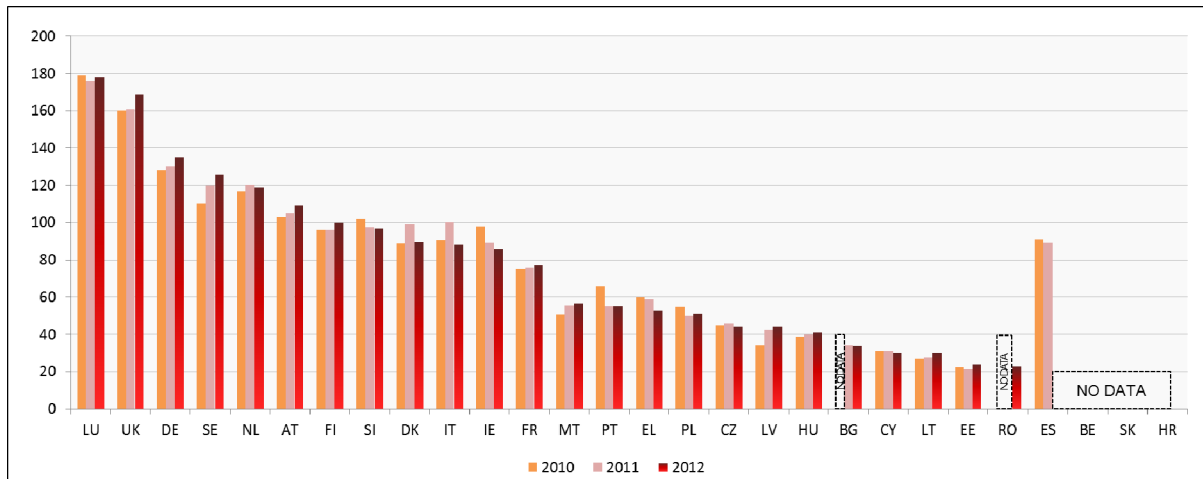
Slika 24. Proračuni sudova (u EUR po stanovniku)* (izvor: studija CEPEJ-a)



* Na Slici 24. prikazana su godišnja odobrena sredstva za funkcioniranje sudova bez obzira na izvor i razinu sredstava (nacionalna ili regionalna). Nije uzeto u obzir tužiteljstvo (osim u BE, DE, EL, ES (za 2010.), FR, LU i AT) ili pravna pomoć (osim u BE, ES (za 2010.) i AT).³⁹

Slika 25. Ukupni izdaci opće države za „sudove”* (u EUR po stanovniku) (izvor: Eurostat)

Taj se dodatni pokazatelj o sredstvima temelji na podacima Eurostata o državnim rashodima. Prikazana su stvarno potrošena sredstva i time se nadopunjuje postojeći pokazatelj o sredstvima dodijeljenim sudovima. Uspoređuju se podaci iz 2010., 2011. i 2012.



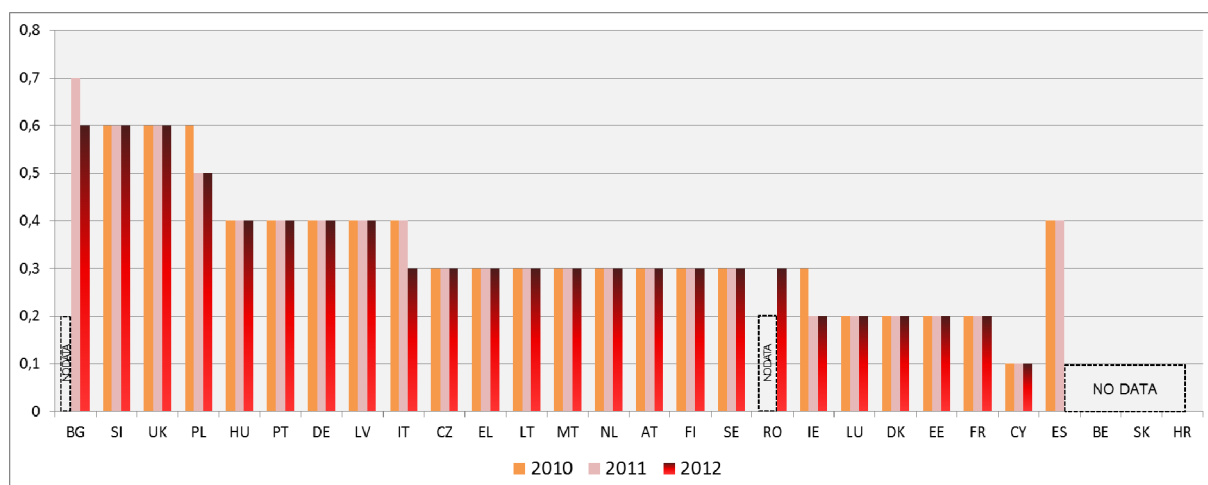
*Dok su na Slici 24. prikazana godišnja odobrena sredstva dodijeljena za funkcioniranje svih sudova, bez obzira na izvor i razinu sredstava (nacionalna ili regionalna), na Slici 25. prikazani su ukupni (stvarni) državni izdaci za sudove (Nacionalni računovodstveni podaci, Raščlamba funkcija vlade, skupina 03.3). Na Slici 25. uključeni su i sustavi uvjetne kazne i pravne pomoći.⁴⁰

Slika 26. Izdaci opće države za sudove kao postotak BDP-a (izvor: Eurostat)⁴¹

³⁹ Na slici 24. znatno smanjenje u ES ukazuje na činjenicu da podaci iz autonomnih zajednica i iz Sudbenog vijeća nisu bili uključeni u podatke za 2012.

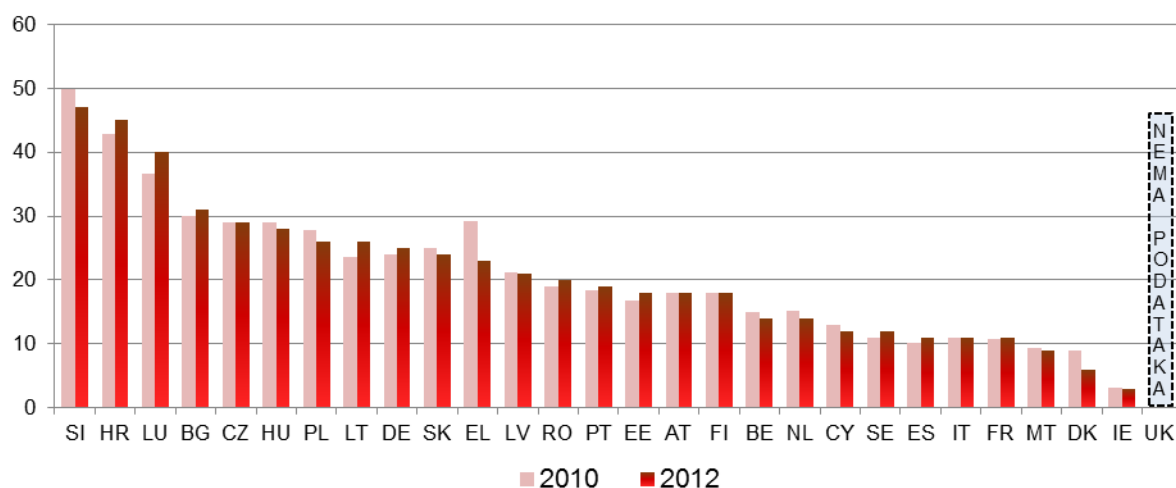
⁴⁰ Sljedeći podaci su privremeni: BG, EL i HU za sve godine, SE za 2012.

⁴¹ Sljedeći podaci su privremeni: BG, EL i HU za sve godine; za SE su privremene vrijednosti za 2012.



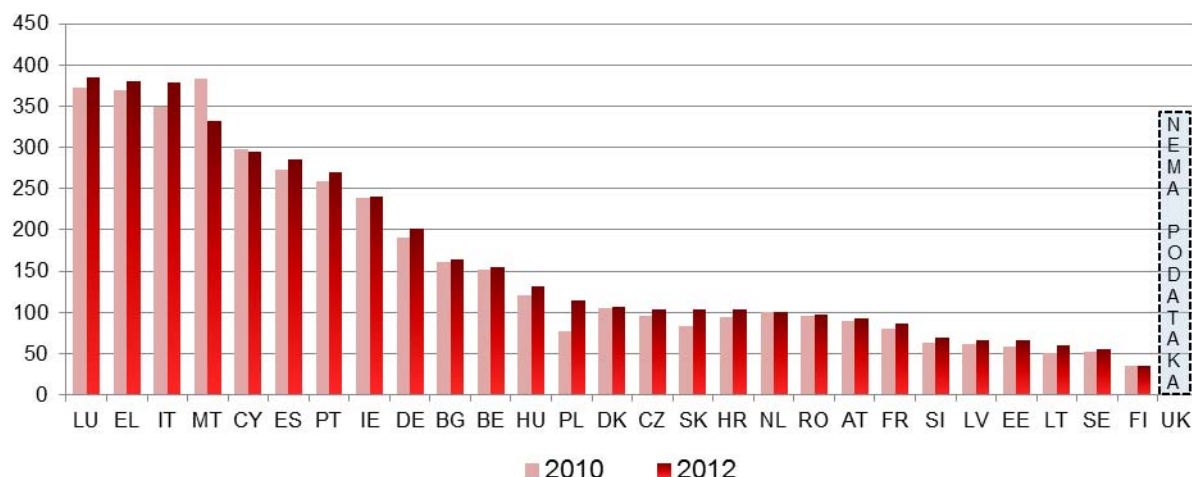
Slika 27. Broj sudaca* (na 100 000 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)

U cilju povećanja usporedivosti i veće usmjerenosti, pokazatelj je revidiran u usporedbi s Pregledom stanja za 2013. Više ne uključuje *Rechtspfleger*/sudske službenike koji postoje samo u nekim državama članicama. U obzir su uzeti isključivo suci koji rade puno radno vrijeme.



*Kategorija uključuje suce koji rade puno radno vrijeme, na temelju metodologije CEPEJ-a. Ne uključuje *Rechtspfleger*/sudske službenike koji postoje u nekim državama članicama.

Slika 28. Broj odvjetnika* (na 100 000 stanovnika) (izvor: studija CEPEJ-a)



**Odvjetnik je osoba koja je kvalificirana i ovlaštena u skladu s nacionalnim zakonodavstvom podnositi žalbe i postupati u ime svojih klijenata, baviti se odvjetničkim zanimanjem, izlaziti pred sud ili savjetovati i predstavljati svoje klijente u pravnim pitanjima (Preporuka (2000)21 Odbora ministara Vijeća Europe o slobodi obavljanja odvjetničkog zanimanja).*

➤ Zaključci o kvaliteti pravosudnih sustava

- Praćenje i ocjenjivanje aktivnosti sudova već postoji u većini država članica. Samo nekoliko država nema uspostavljene sustave ocjenjivanja. Ankete za korisnike provode se među korisnicima sudova ili pravnim stručnjacima u više od pola država članica.
- Alternativni načini rješavanja sporova dostupni su u gotovo svim državama članicama. Nisu dostupni ažurirani podaci o takvim načinima.
- Povećala se dostupnost alata informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT). Oni su dostupni za vođenje i upravljanje sudovima i u manjoj mjeri za elektroničku komunikaciju između sudova i stranaka. Elektronička obrada sporova male vrijednosti, povrata nesporenih dugova i elektroničko podnošenje tužbenih zahtjeva nisu mogući u velikom broju država članica.
- U gotovo trećini država članica stopa sudjelovanja sudaca u aktivnostima trajnog osposobljavanja u području prava EU-a veća je od 50 %. U polovici država članica sudjelovanje sudaca u osposobljavanju o pravu EU-a manje je od 20 %.

- **Osposobljavanje sudaca i pravnih stručnjaka i alati IKT-a od ključne su važnosti za učinkovito funkcioniranje europskog područja pravosuđa koje je utemeljeno na obostranom povjerenju. U nalazima Pregleda stanja potvrđeno je da bi osposobljavanje i IKT trebali biti ključne sastavnice za buduću politiku pravosuđa EU-a i pomoći će u konsolidaciji onoga što je ostvareno u posljednjih 15 godina u tom području.**

4.3. Neovisnost

Neovisnost sudstva važna je za privlačno poslovno okruženje. Njome se osigurava predvidljivost, sigurnost, pravičnost i stabilnost pravnog sustava u kojem posluju poduzeća. Zbog toga je povećanje neovisnosti nacionalnih pravosudnih sustava, kao i njihove kvalitete i učinkovitosti, važan element u Europskom semestru. Neovisnost sudstva zahtjev je koji proizlazi iz prava na učinkovit pravni lijek koje je sadržano u Povelji EU-a o temeljnim pravima. Neovisnost sudstva važna je za učinkovitu borbu protiv korupcije, kao što je istaknuto u Izvješću EU-a o borbi protiv korupcije⁴².

Za pružanje informacija o neovisnosti sudstva u državama članicama, u Pregledu stanja za 2013. koristio se pokazatelj percepcije neovisnosti pravosudnog sustava. Percepcija neovisnosti sudstva zaista je čimbenik kojim se potiče rast kao što percepcija manjka neovisnosti može odvraćati od ulaganja. Općenito je pravilo da pravda ne samo da mora biti izvršena već se mora vidjeti da je izvršena.

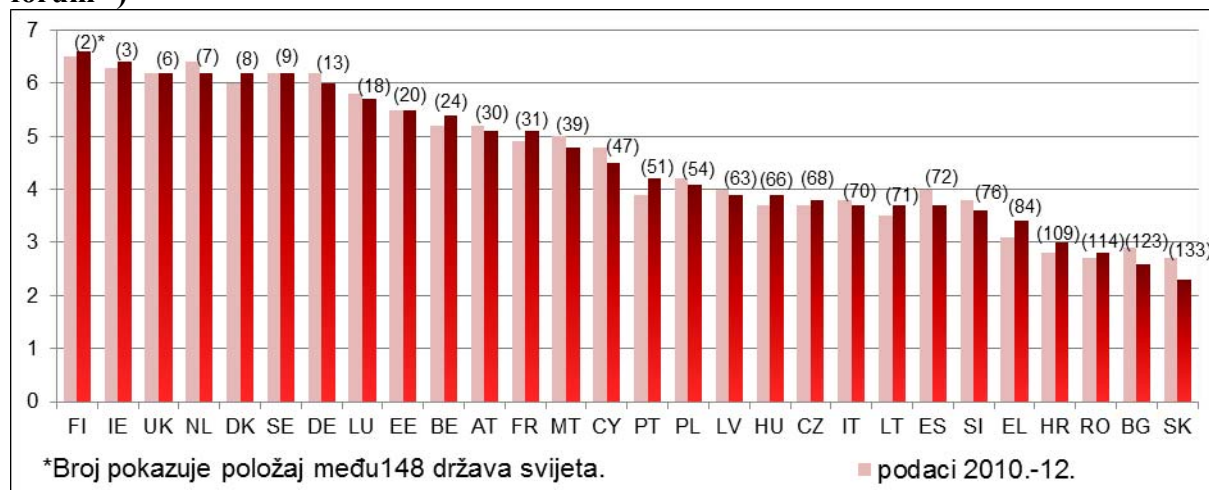
Dok je percepcija neovisnosti važan pokazatelj, nužni su podaci o tome kako je neovisnost sudstva zakonski zajamčena i kako se održava. Zbog toga je u Pregledu stanja za 2013. najavljeno da će Komisija, s mrežom sudaca i pravosudnih tijela, preispitati kako se može unaprijediti kvaliteta i dostupnost usporedivih podataka o strukturnoj neovisnosti.

U suradnji s Europskom mrežom sudbenih vijeća (ENCH), Komisija je započela prikupljati informacije o pravnoj zaštiti neovisnosti sudstva u državama članicama. Podaci u prilogu prvi su usporedni pregled načina organizacije pravosudnih sustava u cilju zaštite neovisnosti sudstva u određenim situacijama u kojima njegova neovisnost može biti ugrožena. Pet pokazatelja obuhvaća sljedeće situacije: (i) *mjere zaštite u vezi s premještanjem sudaca bez njihovog pristanka*, (ii) *razrješenje sudaca*, (iii) *dodjela novih predmeta na sudu*, (iv) *povlačenje i izuzeće sudaca* i (v) *ugroženost neovisnosti suca*. Za takve su situacije u Preporuci Vijeća Europe o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti iz 2010. („Preporuka“) predviđeni standardi kojima će se osigurati poštivanje neovisnosti sudstva⁴³.

Slika 29. Percepcija neovisnosti sudstva (percepcija – viša vrijednost znači bolja percepcija) (izvor: Svjetski gospodarski

⁴² COM (2014)38 završna verzija, 4.2.2014., dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf and <http://ec.europa.eu/anti-corruption-report/>

⁴³ Preporuka CM/Rec (2010)12 Vijeća ministara državama članicama o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti.



➤ Zaključci o neovisnosti sudstva

- U nekoliko država članica percepcija neovisnosti se poboljšala, a u nekima se pogoršala.
- U Prilogu Pregleda stanja za 2014. nalazi se i prvi činjenični usporednog pregleda mjera pravne zaštite usmjerenih na zaštitu sudske neovisnosti u određenim situacijama u kojima ta neovisnost može biti ugrožena. Komisija će, u suradnji s mrežama pravosudnih tijela i sudaca, te s državama članicama, dodatno ispitati kako bi se Pregledom stanja mogli dalje razviti usporedivi podaci o učinkovitosti tih mjera pravne zaštite i o drugim zaštitnim mjerama u vezi sa strukturnom neovisnošću.

⁴⁴ Pokazatelj WEF-a temelji se na odgovorima na pitanje iz ankete: „U kojoj mjeri je sudstvo u vašoj državi neovisno o utjecaju članova Vlade, građana ili poduzeća?” Na anketu je odgovorio reprezentativan uzorak poduzeća u svim državama koja predstavljaju glavne sektore gospodarstva (poljoprivreda, proizvodna industrija, neproizvodna industrija i usluge). Anketa je provedena na različite načine, uključujući razgovore uživo s direktorima poduzeća, telefonske razgovore i razmjenu poštom, a kao mogućnost je postojala i anketa na internetu. Dostupno na: <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014>

5. DALJNI KORACI

Nalazi Pregleda stanja uzet će se u obzir prilikom pripreme buduće analize po državama za Europski semestar za 2014. Osim toga, o njima će se voditi računa i u kontekstu programa ekonomske prilagodbe.

U Pregledu stanja za 2014. potvrđeno je da prikupljanje objektivnih, usporedivih i pouzdanih podataka o učinkovitosti pravosudnih sustava za sve države članice još uvijek predstavlja izazov. Razlozi za to su različiti: nedostupnost podataka zbog nedovoljne sposobnosti za prikupljanje statističkih podataka, neusporedivost zbog postupaka ili definicija koje se mogu bitno razlikovati ili nedostatak volje za potpunu suradnju sa CEPEJ-om.

Komisija smatra da je važno ostvariti stvaran napredak u sposobnosti prikupljanja i pružanja mjerodavnih podataka o kvaliteti, učinkovitosti i neovisnosti pravosudnih sustava. Budući da su nacionalni pravosudni sustavi koji dobro funkcioniraju važni za ostvarivanje ciljeva Unije, prioritet svih država članica trebao bi biti prikupljanje utemeljenih, nepristranih, pouzdanih, objektivnih i usporedivih podataka kojima će se podržati ova aktivnost. U obostranom je interesu država članica i nacionalnih pravosudnih sustava razviti prikupljanje takvih podataka u cilju bolje definicije pravosudnih politika.

Komisija planira intenzivirati rad stručne skupine o nacionalnim pravosudnim sustavima u cilju unaprjeđenja stabilnosti, kvalitete i usporedivosti podataka važnih za EU. Uz suradnju sa CEPEJ-om, Komisija jača suradnju s europskim mrežama u području pravosuđa, posebno s Europskom mrežom sudbenih vijeća, Mrežom predsjednika vrhovnih sudova Europske unije, Udruženjem državnih savjeta i vrhovnih upravnih sudova država i s udruženjima pravnih stručnjaka, posebno odvjetnika. Istražit će se mogućnost prikupljanja podataka o funkcioniranju pravosudnih sustava u drugim područjima važnim za rast, kao što su financijski i gospodarski kriminal.

6. ZAKLJUČCI

Pregledom stanja u području pravosuđa u EU-u pridonosi se, u sklopu otvorenog dijaloga s državama članicama, utvrđivanju primjera dobre prakse i mogućih nedostataka u nacionalnim pravosudnim sustavima. U skladu s načelom jednakog postupanja, važno je da sve države članice budu obuhvaćene Pregledom stanja i da dostave potrebne podatke. To je pitanje od zajedničkog interesa za nesmetano funkcioniranje zajedničkog europskog područja pravosuđa utemeljenog na uzajamnom povjerenju i Unije općenito.

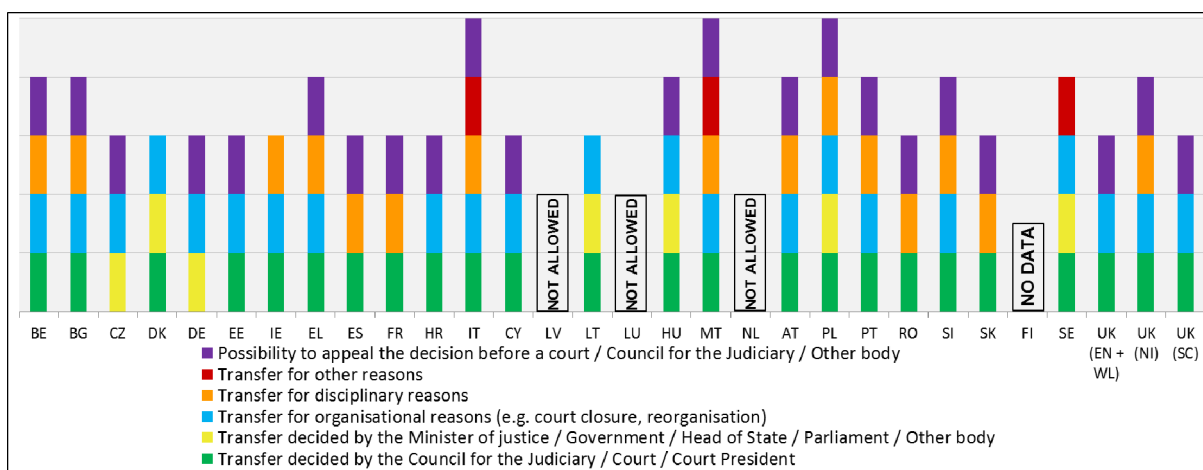
Pregledom stanja u području pravosuđa u EU-u za 2014. istaknuta je važnost ulaganja napora u poboljšanje učinkovitosti pravosudnih sustava kako bi se u potpunosti moglo uživati u koristima tih reformi. Na temelju ovog Pregleda stanja, Komisija poziva države članice, Europski parlament i sve dionike na otvoreni dijalog i konstruktivnu suradnju na ostvarenju tog cilja.

PRILOG: STRUKTURNA NEOVISNOST SUDSTVA

Podaci u nastavku prvi su pregled mjera pravne zaštite u određenim situacijama bez ocjenjivanja njihove učinkovitosti⁴⁵. Podaci se temelje na odgovorima na upitnik koji je razradila Komisija u suradnji s ENCJ-om⁴⁶.

Slika I.: Zaštitne mjere u vezi s premještanjem sudaca bez njihove suglasnosti (zabrana premještaja suca)

Na slici se daje pregled scenarija premještanja sudaca bez njihove suglasnosti i prikazano je je li premještaj dopušten i kada je dopušten: (i) nadležna tijela koja odlučuju o premještanjima, (ii) razlozi (organizacijski, disciplinarni) kada je premještaj dopušten i (iii) je li dopuštena žalba protiv odluke⁴⁷.



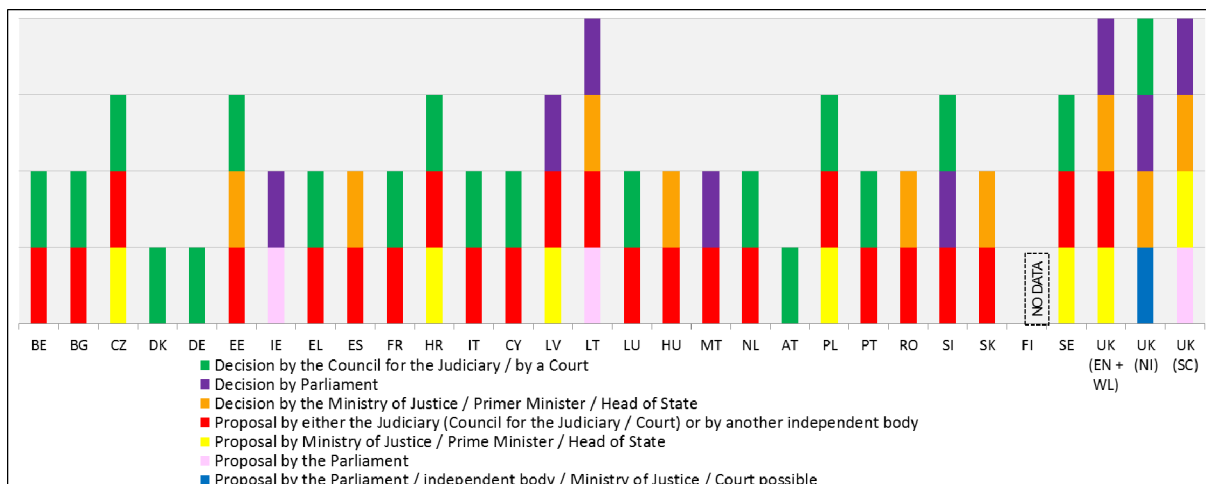
⁴⁵ U ovom su pregledu sadržane samo osnovne informacije o načinu organizacije pravosudnih sustava i on nije zamišljen kao prikaz složenosti i pojedinosti tih sustava. Cilj je u ovom odjeljku dati prvi pregled mjera zaštite neovisnosti sudstva i u podacima su stoga predstavljene države članice prema abecednom redu njihovih zemljopisnih naziva na izvornom jeziku.

⁴⁶ Za one države članice u kojima ne postoje sudbena vijeća, odgovori na upitnik dobiveni su u suradnji s Mrežom predsjednika vrhovnih sudova Europske unije.

⁴⁷ U članku 52. Preporuke sadržana su jamstva zabrane razrješenja sudaca, posebno jamstvo da sudac ne smije biti premješten na drugu sudsku dužnost bez njegove suglasnosti, osim u slučajevima stegovnih mjera ili reforme ustrojstva pravosudnog sustava.

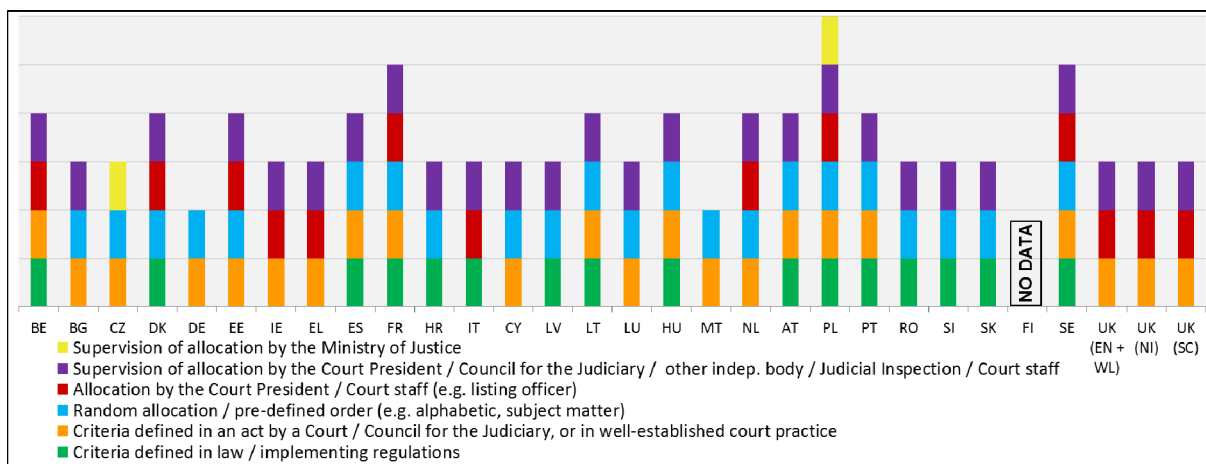
Slika II.: Razrješenje prvostupanijskih i drugostupanijskih sudaca

Na ovo slici prikazana su tijela koja imaju ovlasti predložiti razrješenje sudaca na prvostupanijskim i drugostupanijskim sudovima i odlučivati o tom razrješenju u različitim državama članicama⁴⁸. U gornjem dijelu stupca navedeno je tko donosi konačnu odluku⁴⁹, a u donjem dijelu je prikazano – ako je primjenjivo – tko predlaže razrješenje ili s kime se potrebno savjetovati prije donošenja odluke.



Slika III.: Dodjela predmeta na sudu

Na slici je prikazano na kojoj se razini definiraju kriteriji za dodjelu predmeta na sudu (npr. zakon, utvrđena praksa), kako se dodjeljuju predmeti (npr. predsjednik suda, sudsko osoblje, nasumična dodjela, unaprijed definiran redoslijed) i koje tijelo nadzire dodjelu predmeta⁵⁰.



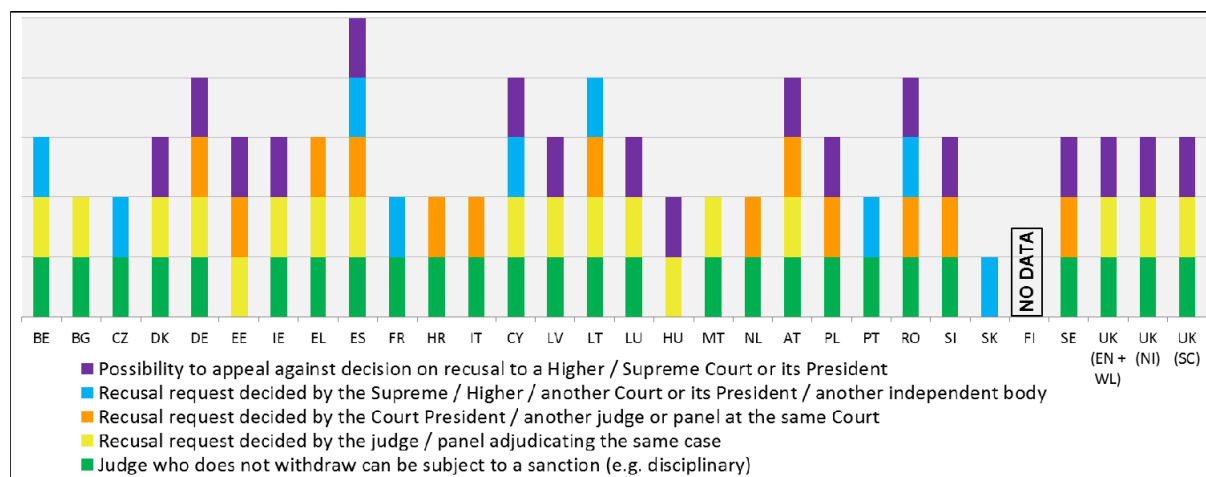
⁴⁸ U člancima 46. i 47. Preporuke propisano je da u nacionalnim sustavima moraju biti predviđene zaštitne mjere u vezi sa razrješenjem sudaca.

⁴⁹ To može biti jedno ili dva različita tijela ovisno o razlozima za razrješenje ili vrsti suca (npr. predsjednik itd.).

⁵⁰ Člankom 24. Preporuke zahtijeva se da sustavi za dodjelu predmeta na sudu moraju biti utemeljeni na objektivnim unaprijed utvrđenim kriterijima u cilju zaštite prava na neovisnog i nepristranog suca.

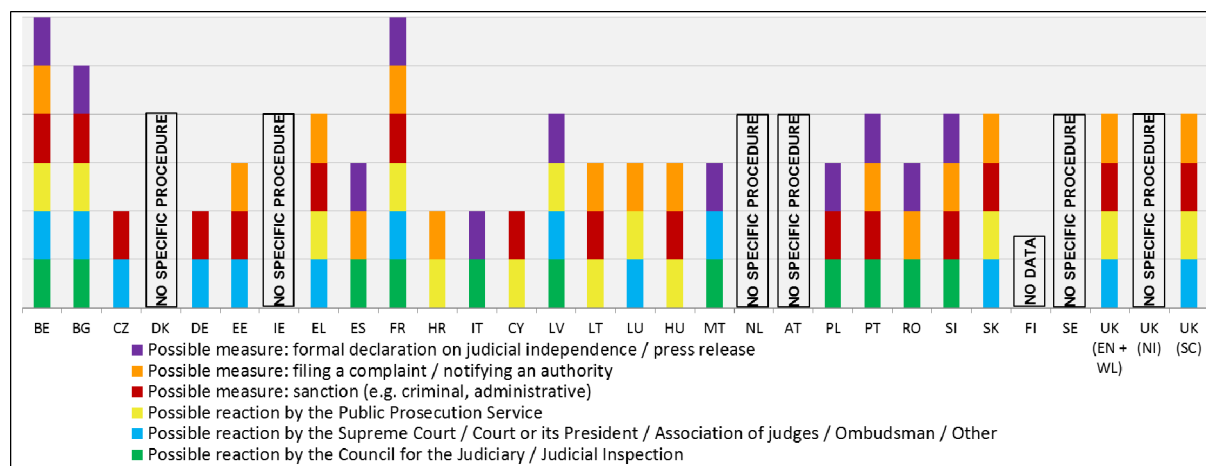
Slika IV.: Povlačenje i izuzeće suca

Na slici je prikazano podliježu li suci sankcijama ako povrijede obvezu izuzeća iz predmeta ako im je ugrožena neovisnost ili ako postoji razumna precepca o njihovoj pristranosti. Na slici je također prikazano koje tijelo⁵¹ odlučuje o zahtjevu za izuzeće koji je podnijela stranka radi osporavanja suca⁵².



Slika V.: Postupci u slučaju ugrožene neovisnosti suca

Na slici je prikazano koja tijela mogu djelovati u posebnim postupcima za zaštitu neovisnosti sudstva kada suci smatraju da je njihova neovisnost ugrožena⁵³. Na njoj su prikazane i mjere koje nadležna tijela mogu donijeti (izdavanje službene izjave, podnošenje tužbe ili sankcija protiv osoba koje žele na naprimjeri na način utjecati na suce). Djelovanja u cilju zaštite neovisnosti sudstva poduzimaju tužiteljstvo ili sud, u slučaju sankcija, ili Sudbeno vijeće, u slučaju drugih mjera.



⁵¹ Ponekad odluku može donijeti više od jednog tijela, ovisno o razini suda na kojoj se nalazi izuzeti sudac.

⁵² U stavcima 59., 60. i 61. Preporuke propisano je da bi suci trebali postupati neovisno i nepristrano u svim predmetima i da bi se trebali izuzeti ili odbiti voditi postupak ako za to postoje valjani, zakonom utvrđeni razlozi, ali ne u slučaju nepostojanja takvih razloga.

⁵³ U člancima 8., 13. i 14. Preporuke propisano je da suci koji smatraju da im je ugrožena neovisnost, moraju imati pravo na učinkovit pravni lijek.