

Aneksi

Aneks 1: Metodologija

a. Cilj i struktura Okvira učinka

1. **Svrha Okvira za merenje učinka jeste da obezbedi dogovorenu strukturu za merenje učinka pravosuđa u Srbiji.** Okvir pruža ključne oblasti merenja učinka, pokazatelje učinka, relevantne podatke i odgovarajuće evropske standarde tamo gde je to moguće. Okvir je izrađen na osnovu evropskog iskustva (videti niže Okvir 1) i prilagođen specifičnom kontekstu Srbije i njenim potrebama, u okviru poglavlja 23.⁹⁵⁴

Okvir 38: Okvir za merenje učinka zasnovan na evropskim modelima

Okvir za merenje učinka je logički model zasnovan na oblastima za merenje učinka, pokazateljima učinka i standardima koji se trenutno koriste u naprednim evropskim pravosudnim sistemima. Ukoliko Vas interesuju drugi okviri za merenje učinka u naprednim pravosudnim sistemima, pogledajte primer sistema upravljanja kvalitetom u holandskim sudovima (Rechtspraak) i Apelacionom sudu u gradu Rovaniemi, u Finskoj.

I dok se posebne odlike svakog Okvira za merenje učinka razlikuju zbog lokalnog konteksta, prioriteta i raspoloživosti podataka, osnovni pristup je sličan. Metod se sastoji u definisanju relevantnih oblasti učinka koje se mere. U Holandiji, oblasti merenja prvobitno su bile (1) nepristrasnost i integritet sudija; (2) stručnost sudija; (3) lična interakcija sa strankama u sporu; (4) jedinstvo zakona; i (5) brzina i blagovremeno okončanje. Ovim oblastima merenja su dodeljeni konkretni pokazatelji. Na primer, da bi se izmerila blagovremenost, sistem kvaliteta u Rovaniemi-ju koristi kao pokazatelj meru u kojoj se obrađuju predmeti u okviru optimalnog vremena za obradu koje je utvrđeno za organizaciju pravosudnog posla. Naveden je relevantni standard kao i izvor podataka.

Za dalje, videti Merenje učinka suda: Međunarodne perspektive i pristupi, Svetska banka 2014. godine

2. **Funkcionalna analiza procenjuje unutrašnji i spoljni učinak sistema.** Spoljna procena posmatra učinak pravosudnog sistema u smislu pružanja pravosudnih usluga korisnicima. Interna procena se fokusira na unutrašnje funkcionisanje pravosudnog sistema i njenu sposobnost da upravlja resursima radi pružanja usluga. Analiza se sprovodi o upravljačkom aranžmanu, kao i rukovođenju pojedinim resursima, uključujući finansijske resurse, ljudske resurse, IKT i infrastrukturu. Ta dva aspekta su povezana: ono što se desi na unutrašnjoj strani utiče na sposobnost sistema da pruža rezultate ka spolja tj. korisnicima i prave se odgovarajuće veze. Zajedno, ove dve oblasti merenja ukazuju na relevantne pokazatelje i pokrivaju spektar učinka u smislu pružanja pravosudnih usluga.

3. **Pokazatelji učinka zasnovani su na pokazateljima koji se obično koriste u Evropi, kao i međunarodnim smernicama.** Urađen je nacrt za ove pokazatelje i dat na konsultacije i prilagođen da odgovara stanju podataka i posebnim problemima s kojima će se Srbija verovatno sresti u toku ispitivanja Poglavlja 23. Kao rezultat toga, korišćeni su neki standardni pokazatelji (stopa rešavanja predmeta, stopa završenih predmeta, stopa ožalbenosti, raspoloživost alternativnih načina rešavanja predmeta, itd.), a i neki novi su identifikovani (efikasnost servisiranja postupka, tj. dostava, broj nerešenih predmeta neplaćenih računa za komunalije, korišćenje principa oportuniteta, itd.). Kao rezultat toga, Okvir učinka je skrojen i prema srpskom kontekstu i prema kontekstu Poglavlja 23.

4. **Okvir za merenje učinka povezuje oblasti merenja, pokazatelje i podatke sa relevantnim evropskim standardima.** Neki od standarda su obavezujući, kao na primer pravo na pravično suđenje u razumnom roku koje je garantovano u skladu sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima - EKLP

⁹⁵⁴Okvir je prošao kroz čitav niz konsultacija s akterima iz čitavog sistema pravosuđa, uključujući i radionice održane u Beogradu i Nišu, i vremenom je doterivan kako bi odlikovao povratne informacije.

(ECHR). Iako većina standarda generalno nije obavezujuća, kao na primer preporuke Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) - tela Saveta Evrope (SE), ove smernice Evropska komisija (EK) obično koristi kao reference u procesu pristupanja zemalja kandidata. Prema tome, takvi dokumenti su obuhvaćeni u Okviru za merenje učinka radi nekih opštih smernica. Međutim, vrlo malo ovih standarda i smernica pruža mere koje se mogu kvantifikovati.⁹⁵⁵ Takođe je malo standarda za unutrašnji učinak, a i tamo gde postoje, retko su eksplicitne prirode.⁹⁵⁶ Da slika bude potpunija, korišćeni su podaci iz čitave zemlje kako bi se učinak Srbije smestio u kontekst država članica EU. Analiza takođe ističe primere iz prakse i iskustva i pouke iz uporednih zemalja koji se mogu primeniti u Srbiji.

Okvir 39: Obuhvatanje evropskih standarda radi Poglavlja 23

Okvir za merenje pravosuđa povezuje oblasti merenja, pokazatelje i podatke sa relevantnim evropskim standardima i referencama, gde god da je to moguće. Mnogi od ovih evropskih standarda ne mogu se lako kvantifikovati, a ponekad čak nisu ni eksplicitno prikazani. Okvir za merenje pravosuđa ima za cilj da obezbedi podatke za sve oblasti učinka koje se smatraju relevantnim u okviru poglavlja 23 na osnovu opisa ovog poglavlja od strane Evropske komisije:

*„Politike EU u oblasti pravosuđa i osnovnih prava imaju za cilj da očuvaju i dalje razvijaju Evropsku uniju kao područje slobode, bezbednosti i pravde. Uspostavljanje nezavisnog i efikasnog pravosuđa je od najvećeg značaja. Nepristrasnost, integritet i visoki standard presuđivanja od strane sudova ključni su za očuvanje vladavine prava. To zahteva čvrstu posvećenost eliminisanju spoljnih uticaja na pravosuđe i izdvajanje adekvatnih finansijskih sredstava i obuku. Moraju se uspostaviti zakonske garancije za pravedno suđenje. Isto tako, država članica se mora delotvorno boriti protiv korupcije, pošto ona predstavlja pretnju stabilnosti demokratskih institucija i vladavine prava. Potreban je čvrst pravni okvir i pouzdane institucije kako bi podržale koherentnu politiku sprečavanja i odvratanja od korupcije. Države članice moraju obezbediti poštovanje osnovnih prava i prava građana EU koja su garantovana *acquis-em* i Poveljom o osnovnim pravima.*

Videti http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm.

b. Izvori podataka za Okvir za merenje učinka

5. **Kako bi oblasti za merenje učinka i pokazatelji bili smisleni, potreban je čitav spektar podataka.** U okviru za merenje učinka se svaki pokazatelj povezuje sa izvorom podataka, navodi se gde se ti podaci mogu naći u srpskom sistemu i koliko često se sakupljaju. Funkcionalna analiza se bazira na mešovini kvantitativnih i kvalitativnih podataka. Kako bi se dobila što objektivnija i što sveobuhvatnija slika, procene se rade tek nakon što se višestruki izvori kvantitativnih i kvalitativnih podataka trianguliraju i potvrde.

6. **Na početku, Funkcionalna analiza je preduzela analizu zvanično objavljenih podataka (*Desk Review*) već postojećih novijih radova koji se odnose na reformu pravosuđa u Srbiji.** Katalog ove analize skorijih analitičkih radova je raspoloživ na sajtu: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>

7. **Funkcionalna analiza je pribavila i analizirala značajne količine kvantitativnih podataka iz srpskog sistema u period od 2010 do 2014.** U Srbiji se većina relevantnih i dostupnih podataka odnosi na upravljanje predmetima, ljudske resurse, finansije itd.⁹⁵⁷ Jedan od izazova u vezi sa podacima jeste da su informacije

⁹⁵⁵Standardi o blagovremenosti u skladu sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima se takođe ne mogu lako kvantifikovati kako pokazuje jedna analiza vremenskih okvira sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (Evropska komisija za efikasnost pravosuđa CEPEJ: 2012, str. 5).

⁹⁵⁶Npr. Evropska povelja o statutu sudija polazi od toga da je „država dužna da obezbedi da sudije imaju neophodna sredstva da pravilno izvršavaju svoje zadatke, a naročito da predmete vode u razumnom vremenskom roku”. Međutim, ovde nije određeno koliki je nivo finansijskih i ljudskih resursa potreban. To je stvar koju treba da odrede pojedinačne države mada je analiza iskustava drugih evropskih država često instruktivna.

⁹⁵⁷Funkcionalna analiza se oslanja na izvore podataka finansija, broja predmeta i ljudskih resursa, dobijenih od VKS, uključujući 2013. Kalendarsku god. VSS je kreirao sistem komandne table - „dešborda” - BPMIS, koji prikuplja neke od istih podataka, kao i neke informacije o izvorima rukovođenja koji se ne nalaze u izveštajima podnetim VKS. Npr., BPMIS sadrži informacije o starosti i stanju IT i druge opreme i posebne informacije o korišćenju ugovorenih usluga, koje se dele na: a) ekspertske, b) advokatske i c) profesionalne

sakupljene na nesistematičan i nedosledan način, a to onemogućava analitički rad. Takođe, većina podataka je prikupljena ad hoc i postoji puno dupliranja i mestimičnih grešaka (videti niže Okvir 3). Ipak, pozitivno je to što je stanje podataka u srpskom pravosuđu bogatije nego ikada. Sledeći korak je da se sistem podrži u cilju poboljšanja kvaliteta i doslednosti podataka i korišćenja podataka za pružanje informacija procesu donošenja odluka.

Okvir 40: Primedba o statistici o upravljanju predmetima

Srpski sistem za registrovanje podataka u vezi sa predmetima beleži veliku količinu informacija, ali ne iskorišćava svoj kapacitet prema očekivanju. Baze podataka su i dalje lokalizovane na nivou suda, a razmena podataka među njima nije automatizovana već zahteva ručno unošenje podataka koji se prenose od jednog suda do drugog. Ovaj prenos duplira rad, dugo traje, smanjuje efikasnost i dovodi do grešaka. Postoji centralizovana baza podataka kojom upravlja Vrhovni kasacioni sud (VKS) i još jedna, BPMIS koju je nedavno uveo Visoki savet sudstva. Obe konsoliduju statističke izveštaje koje pojedinačne sudske jedinice periodično šalju.

Ovakav način predstavlja nekoliko izazova za sve procene učinka. Prvo, Funkcionalna analiza zavisi od prethodno određenih standardnih statističkih izveštaja koji se predaju VSS i VKS. Zato je izuzetno teško da se izrade napredni izveštaji sa dubinskom analizom, a da se ne traži od svakog pojedinačnog suda da pošalje relevantne podatke, što takođe ukazuje da se statistički izveštaji ili ne rade ili ne u dovoljnoj meri efektivno. Takođe, postojeći sistemi ne omogućavaju da se proveri validnost podnetih podataka ili unešenih podataka na nivou suda. Posledica toga je da podaci sadrže brojne, ali manje greške i samo bi revizija sudova mogla da pomogne da se identifikuju tačni podaci a to već prevazilazi opseg Funkcionalne analize. Treće, neki sudovi ne predaju zahtevane izveštaje, predaju ih sa zakašnjenjem ili šalju očigledno nepotpune informacije.

Sve u svemu, ne postoji potpuna garancija za tačnost podataka koje sistem generiše, ali ključni trendovi su ipak prikazani. Kad god je to moguće, AVP podaci su triangulirani sa BPMIS podacima i kvalitativnim podacima iz intervjua, anketa i radionica kako bi se potvrdili nalazi.

8. **Podaci iz samog sistema su dopunjeni podacima iz široke ankete.** Većina evropskih sudova naručuje ankete da bi izmerila mišljenje korisnika o aspektima učinka. Međutim, u Srbiji ankete korisnika suda ne sprovode se unutar sistema. Da bi se ta praznina popunila, Svetska banka je sprovedla niz anketa baziranih na opažanju, kao što je niže opisano u Okviru br. 4.

usluge. Ove dodatne informacije omogućavaju striktniju analizu potreba za resursima, jer je BPMIS implementiran tek 2013. godine. I ne omogućava poređenje s podacima iz perioda 2011-2012, na koje se Funkcionalna analiza takođe oslanja. Pored toga, razlike u podacima o br. predmeta između onih koje su sudovi dostavili VKS i onih koji su sudovi dostavili VSS, ukazuju da postoje greške u podacima u BPMIS-u. To je delimično zbog toga što se unos u BPMIS vrši ručno i nakon toga što sudovi statističke podatke dostave VKS-u. Sudovi iznose da oni vrše prilagođavanja nekih od svojih podataka inicijalno dostavljenih onda kada ih daju VSS-u za BPMIS.

Okvir 41: Ankete koje su sprovedene za Funkcionalnu analizu

Anketa o pravosuđu sa velikim brojem učesnika sprovedena 2009/2010 i 2013. godine: anketa meri čitav niz pitanja, uključujući opažanja o pravovremenosti, troškovima, kvalitetu i iskustvu s korupcijom. Prvobitna anketa iz 2009/2010. godine ponovljena je 2013. godine. Ponovljena anketa je merila napredak u odnosu na osnovne nalaze, a takođe je proširena kako bi se uključila nova pitanja. Svaka anketa ima reprezentativni uzorak od 6.000 ispitanika. Ispitanici obuhvataju opštu populaciju (podeljenu na korisnike i nekorisnike), rukovodioce privatnih preduzeća (podeljene na korisnike i nekorisnike), advokate, sudije, tužioce i administrativno osoblje. Iz te dve ankete, sada imamo desetine hiljada podataka po mnogim pitanjima kopja su relevantna za za percepciju pravosuđa u Srbiji i situacija se može porediti s osnovom iz 2009. godine.

Anketa o pristupu pravosuđu iz 2013: u cilju prevazilaženja problema vezanih za prikupljanje i analiziranje podataka o pristupu pravosuđu, Funkcionalna analiza je sprovedla anketu od dva dela. Prvo su sprovedeni intervjui lično s reprezentativnim uzorkom od 1.003 ispitanika u njihovim domaćinstvima u 67 opština i 127 mesnih zajednica i u gradskim i prigradskim područjima. Ispitanici su odgovarali na pitanja o tome kakvu vrstu sukoba su njihova domaćinstva imala, da li su razmišljali o tome da idu na sud i šta ih odvraća od korišćenja sudskih usluga. Drugo, ispitivanje fokusnih grupa je sprovedeno da bi se bolje razumelo ponašanje, razmišljanja i motive specifične ciljne grupe stanovništva gde spada privredno aktivno gradsko stanovništvo vlasnici mikro i malih preduzeća, poljoprivrednici i pripadnici LGBT populacije. Fokusne grupe su se sastojale od 90-tominutnih sesija sa po 8 učesnika u svakoj.

Obe ankete se mogu naći na: <http://www.mdtfjss.org.rs/en/serbia-judicial-functional-review>

9. **S obzirom na značaj 'implementacione praznine' za pregovore po Poglavlju 23, Funkcionalna analiza je takođe generisala niz mapa procesa.** Mapa procesa meri broj i vrstu procesnih koraka koje je potrebno učiniti da se o pojedinačnom predmetu odluči od početka do okončanja prvostepenog postupka – i u pravnom (*de jure* mapa) i u praktičnom smislu (*de facto* mapa) – a zatim vrši upoređenje. Istraživači su sačinili mape *de jure* i *de facto* procesuiranja predmeta za 4 konkretna postupka: razvod braka, nasilje u porodici, izbacivanje iz prostorija i izvršenje računa za komunalije. Izvršene su stručne procene na osnovu ključnih informacija od strane ljudi iz struke i prakse koji su specijalizovani za ovu vrstu predmeta o kojima se ovde radi. Mape procesa su objavljene posebno i raspoložive su na sajtu: www.mdtfjss.org.rs.

10. **Pored toga, urađeno je preko 150 intervjua s akterima, zajedno sa preko 40 odlazaka na teren i oko 15 radionica i foruma.** U intervjuiima i radionicama, tim Funkcionalne analize je tražio mišljenje od aktera o relevantnim pokazateljima, kao i kako oni vide razloge situacije koja vlada. Tim je tako obezbedio setove podataka i nastojao da objasni kako bi se podaci trijagulisali. U toj aktivnosti, tim je od aktera saznao o njihovim iskustvima, inovacijama i pogledima u vezi s pružanjem usluga pravosuđa u Srbiji. Među učesnicima su bili sudije, tužioci i sudsko osoblje iz svih vrsta sudova, kao i profesionalne organizacije i organizacije civilnog društva.

11. **Zatim, održana su dva konkursa iz oblasti pravosuđa kako bi se dobile povratne informacije i mišljenje opšte populacije o procesu Funkcionalne analize.** Konkurs za davanje predloga zahtevao je od učesnika da pošalju svoje preporuke kako da se unapredi rad pravosudnih organa dok je foto-konkurs od učesnika zahtevao da pošalju svoje najbolje fotografije koje prikazuju kako oni misle da će pravosuđe u Srbiji izgledati nakon pristupanja EU. Pobjednici oba konkursa su dobili nagrade u vrednosti od po USD 1.000. Preporuke učesnika iz užeg izbora razmotrene su kroz Funkcionalnu analizu i uvrštene su u ovaj Izveštaj. Fotografije učesnika iz užeg izbora su takođe korišćene u ovom Izveštaju.

12. **Podaci iz drugih zemalja su korišćeni kao reper za relativni učinak srpskog pravosuđa radi usaglašavanja s eksplicitnim standardima EU u kontekstu uporednih sistema u Evropi.** I dok poređenje ne može biti zamena za konkretne standarde, ono može popuniti praznine i staviti učinak srpskog sistema u evropski kontekst. Kako bi se napravilo poređenje među zemljama, Funkcionalna analiza koristi dodatne izvore podataka kao što su statistika iz zemalja o pravosudnim sistemima koje je prikupila Evropska komisija

za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) pri SE ili Izveštaj o globalnoj konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma (videti niže Okvir 5).

Okvir 42: Podaci iz drugih zemalja

Funkcionalna analiza koristi određeni broj međunarodnih grupa podataka kako bi učinak pravosudnog sistema Srbije uvrstila u uporedni aspekt.

CEPEJ prikuplja statističke i druge podatke od Ministarstava pravde 47 zemalja članica Saveta Evrope dva puta godišnje, fokusirajući se uglavnom na aspekte funkcionisanja pravosudnih sistema koji se mogu kvantifikovati. Izveštaj CEPEJ-a za 2012. godinu obuhvata period izveštavanja za 2010. godinu za države članice EU i Srbiju.

Oslanjajući se na podatke i metodologiju, **Izveštaj o stanju pravosuđa u EU (EU Justice Scoreboard)** daje uporedne podatke o kvalitetu, nezavisnosti i efikasnosti pravosudnih sistema samo u državama članicama EU, fokusirajući se na parnične i privredne predmete, kao i upravne, kako bi pomogao državama članicama u njihovim naporima da unaprede poslovnu klimu. *Justice Scoreboard* 2014 pokriva period izveštavanja za 2012. godinu za države članice EU. Kako bni se to dopunilo, Funkcionalna analiza poredi podatke *Scoreboard*-a s odgovorima iz Srbije u upitniku CEPEJ-a iz 2014. godine, koji se takođe odnosi na period izveštavanja za 2012. godinu.

Anketa o životu u tranziciji koju je 2006. i 2010. godine sprovedla Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) zajedno sa Svetskom bankom obuhvata aspekte učinka iz perspektive korisnika suda, kao što je zadovoljstvo radom pravosudnih organa širom Evrope.

Globalno gledano, **Indeks vladavine prava** koji je razvio Svetski projekat za pravdu (World Justice Project), a koji se godišnje objavljuje za trenutno 99 zemalja, meri 47 pokazatelja svrstanih u osam tema: ograničenja državne moći, nepostojanje korupcije, otvorena vlada, osnovna prava, red i bezbednost, primena regulative, građansko pravo i krivično pravo. **Bertelsmanov indeks transformacije (BTI)** meri opšti nivo vladavine prava u 129 zemalja u razvoju i tranziciji, slično izveštaju Svetske banke o **Indikatorima dobrog upravljanja u svetu** od 1995. god, trenutno za 215 zemalja. **Globalni barometer korupcije** Transparensi internašenela meri neposredna iskustva s mitom i daje detaljne poglede na korupciju u osnovnim institucijama u 107 zemalja putem ankete preko 114.000 ispitanika. **Indeks percepcije korupcije** takođe meri percepirani nivo korupcije u javnom sektoru u 177 zemalja.

Iz poslovne perspektive, izveštaj Svetske banke **Poslovanje** meri, između ostalog, vreme, troškove (npr. honorar za advokata, sudske takse) i broj procesnih koraka potrebnih u 189 zemalja da se standardni privredni predmet procesuiru u sudskom sistemu. Godišnji **Izveštaj o globalnoj konkurentnosti** Svetskog ekonomskog foruma radi evaluaciju određenih aspekata delotvornosti pravosudnih sistema u 148 privreda. Ovi aspekti uključuju nezavisnost pravosuđa i efikasnost pravnog sistema u rešavanju sporova i stavljanja izazova pred državnu regulativu.

Anketa o poslovnom okruženju i rezultatima poslovanja preduzeća (BEEPS) koju periodično sprovodi EBRD zajedno sa Svetskom bankom u 30 zemalja Evrope i Centralne Azije meri, između ostalog, učestalost plaćanja mita sudovima, između ostalog.