

Др Маџац Бенце, ванредни професор  
Универзитет у Дебрецину  
Правни факултет  
bencze.matyas@law.unideb.hu

## НЕКОЛИКО ОСНОВНИХ ПОУКА РЕФОРМЕ СУДСТВА У МАЂАРСКОЈ

**Сажетак:** У овој раду се бавимо вредновањем мађарског правосудног система. У вези тога ваља истаћи да су ефикасност и квалитетно суђење два важна момената који најбоље осликавају стање судског система, док је коришћење метода подесног за интернационално уређивање само делимично могуће због чињенице да је одсуство код појединих националних правосудних система. Јавно објављени подаци о стању судства у неким сељеницима приказују још један идеални систем где без познавања додатних информација нуде слику о изузетно ефикасном правосудју.

Садашњи начин оцењивања квалитета рада судства у Европској унији првенствено подстиче руководство судова држава чланица да у интересу остваривања доброг резултата побољшају површинске показатеље, што је много једноставније, него ли да се оствари прави циљ, наиме, да се судски предмет и темељно прегледају и пресуде унутар разумних рокова. Сва најпре наведена мађарска искуства могу да буду драгоцене за Србију и за друге државе које чекају на чланство у Европској унији.

**Кључне речи:** судство у транзицији, селекција судија, улога и задаци судова, ефикасност судског система, одређење судија, анализа и оцена рада судија

### ТЕШКОЋЕ У ОЦЕЊИВАЊУ КВАЛИТЕТА И ЕФИКАСНОСТИ СУЂЕЊА У ЕВРОПИ У ОГЛЕДАЛУ МАЂАРСКОГ ПРАВОСУДНОГ СИСТЕМА

У нашем раду на основу емпиричког метода дајемо вредносни суд о нивоу мађарског правосудја. У Мађарској су од транзиције која је наступила 1990-их година спроведене две значајне реформе правосудја и то обе са циљем

да се побољша квалитет и ефикасност правосудног система.<sup>1</sup> Реформа из 1997. године, којом је темељно промењен систем хијерархије у судству, управљање судовима и процесноправни оквири суђења, одвијала се још у фази припремања за прикључивање Европској унији, па је намеравала да побољша квалитет правосуђа преузимањем искључиво европских модела. У том знаку је основано једно централно управљачко тело састављено већином од судија (Државни савет за правосуђе, скраћено ДСП), које је до 2011. године играло централну улогу у поступку развоја квалитета правосуђа. Влада Viktora Orbána која је власт преузела 2010. године, тада већ као влада државе чланице Европске уније, спровела је нову реформу која је изазвала жестокую критику међународних организација и институција Европске уније. Законодавац је том приликом увођење појединих елемената реформе који су изазвали протесте због бојазни од угрожавања независности судија, образложио тиме да се у први план стављају они аспекти којима се побољшава квалитет и ефикасност суђења.

Оцењивање квалитета и ефикасности суђења те њихово упоређивање са системима других држава представљају веома тежак задатак, делом и због тога што су правосудни системи у појединим правним системима међусобно различити. Упркос методолошким тешкоћама, ипак ћемо покушати дати прегледан увид у стање мађарског правосуђа, а сем тога га и упоредити са стањем правосуђа у другим државама Европске уније, наравно, тамо где је то могуће.

Главни циљ судског система јест доношење коначне одлуке ради решавања насталих спорова и изрицање казни учиниоцима противправних радњи. Од демократске правне државе се очекује да функционише тако да судови овај циљ обављају на високом стручном нивоу, али да истовремено буду и ефикасни.<sup>2</sup> Напред наведени критеријум не садржи у себи само компетентно и објективно деловање, него и добро промишљену примену права која озбиљно узима у обзир правна начела и грађанска права. Под овим потоњим подразумевамо одвијање судског поступка унутар разумног рока и суђење које поједине судске спорове мериторно окончава и по могућности са собом повлачи врло мало негативних последица.

---

<sup>1</sup> Види нпр. Attila Badó: Избор судија – непристрасност и политика – компаративна анализа, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)*, 1/2014, 277-315; Attila Badó, Carine Guemar: Le dispositif de distribution automatique des dossiers: une garantie moderne de l'indépendance des juges. In: *Revue internationale de droit comparé* 2015. 67:(2) pp. 567-589.; Упореди: Laslo L. Heka: Правосудни систем Мађарске са посебним нагласком на принцип независности судија те њихова упоредба са судским системима балканских и словенских држава, *Зборник радова ПФНС* 2/2015, 855-886.

<sup>2</sup> Овај је циљ формулисала и стратегија Државне судске канцеларије (Országos Bírószági Hivatal, скраћено: ОВН) која обавља послове управљања судовима. Види: Az Országos Bírószági Hivatal elnökének beszámolója. 2012. I. félév. <http://birosag.hu/obh/strategia>.

У мађарској и у интернационалној стручној литератури се приликом оцењивања судских система нагласак ставља на организационе, управљачке и уставноправне аспекте,<sup>3</sup> а исти такав приступ се читава и у компаративним истраживањима спроведеним од стране различитих међународних организација.<sup>4</sup> Иако се и оваква настојања фокусирају на важне параметре, ипак смо мишљења да нема потребе да се у овом раду бавимо презентацијом података који се тичу унутрашње организације и броја судских спорова. Ми превасходно пратимо смер који је зацртао Џон Грифит (*John Griffith*) у својој књизи под насловом „*The Politics of the Judiciary*”<sup>5</sup>, која се данас већ сматра класиком. У том делу је емпиријске податке који се односе на збор судија и на судски систем довео у везу са смером кретања правне праксе и са испуњавањем друштвене функције судова.

У овоме раду није могуће приказати целокупни мађарски судски систем и указати на све проблеме,<sup>6</sup> па се зато и представљање основних података врши груписањем око ова два питања те у односу на њих. Процењујемо да ефикасност и квалитетно судовање, који су као циљеви наглашени и у званичној стратегији ДСП-а, представљају она два чворишта која најбоље осликавају тренутно стање мађарског судског система.<sup>7</sup>

Гаранција квалитативног нивоа судских пресуда и ефикасности суђења може се са једне стране тражити у структуралним условима, а са друге

<sup>3</sup> О важнијим европским иницијативама види: <http://www.ias-iisa.org/egpa/groups/permanent-study-groups/psg-xviii-justice-and-court-administration/> és <http://www.iacajournal.org/index.php/ijca>. Књиге и научни радови: Philip Langbroek: *Quality Management in Courts and in the Judicial Organisations in 8 Council Of Europe Member States*, Council of Europe Publishing CEPEJ studies, Strasbourg, 2011; Marco Fabri, Philip Langbroek (eds.): *The Challenge of Change for Judicial Systems: Developing a Public Administration Perspective*, IOS Press, Amsterdam, 2000; Gar Yein Ng: *Quality of Judicial Organisation and Checks and balances*, Intersentia, Antwerp, 2007. У мађарској стручној литератури овај правац заступа: Fleck, Zoltán (ured.): *Bírósgok mérlegen I-II.*, Pallas Páholy, Budapest, 2008; Hack, Péter, Majtényi, László, Szoboszlai, Judit: *Bírói függetlenség, számonkérhetőség, igazságszolgáltatási reformok*, Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2009.

[http://www.ekint.org/ekint\\_files/File/tanulmanyok/biroi\\_fuggetlenseg.pdf](http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/biroi_fuggetlenseg.pdf)

<sup>4</sup> У Европи су два најпознатија пројекта: „The European Commission for the Efficiency of Justice” (CEPEJ) и „EU Justice Scoreboard”. Види: [http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp) и [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm)

<sup>5</sup> J. A. G. Griffith: *The politics of the Judiciary*. Fontana Press, London, 1997.

<sup>6</sup> Зборник наведен у фусноти бр. 4. који је издат под уредништвом Zoltána Flecka, у два тома на укупно 750 страница анализира и даје вредносну оцену о систему организовања и функционисања мађарског судства.

<sup>7</sup> У овоме раду се због просторног ограничења не бавимо овим питањем, као ни бројним другим иначе важним подручјима. Међу њих спада ситуација у вези лаичког судовања, јединствени положај Главноградског суда те проблеми који из тога произлазе, као и односи између суда и јавности. Иако су ова питања актуелна и из практичних разлога релевантна, ипак мислимо да би се њиховим укључивањем у овај рад постигло једино толико да се допуну укупна слика створена на основу анализе напред наведена два круга проблема.

стране у карактеристикама судија. Структуралним условима можемо сматрати правне прописе (правна правила која се односе на судски поступак, на уставноправни положај судова, на организацију судова, на опсег и поделу управљачких и контролних права) и радне услове (на пример оснажену институционалну праксу, радно оптерећење, личну и предметну инфраструктуру, буџет). Лични услови се базирају на класичним судским квалитетима као што су стручна оспособљеност, искуство, мудрост, непристрасност, објективност и поштење. Да бисмо добили реалну слику о организацији и функционисању судског система, потребно је да приликом спровођења испитивања узмемо у обзир обе стране.

Унутар целине судске организације превасходно треба да оценимо квалитет функционисања локалних судова (општинских судова), будући да се научна истраживања најмање баве управо тим судовима, иако се на тим судовима одвија више од 90% свих судских спорова<sup>8</sup>, што значи да грађани најчешће имају везе са тим нивоом суђења (а са друге стране је проценат жалби на пресуде тих судова релативно низак, те се креће око 20%).<sup>9</sup>

Узимајући у обзир горе описану главну функцију судова, из видокруга овог рада изузети су ванпарнични поступци, јер они често не садржавају мериторни правни спор (на пример поступак регистрације фирме, евиденција трговачких организација итд.), па исте зато у обзир узимамо само као чињенице којима дајемо објашњења уколико врше утицај на ниво или ефикасност суђења у судским споровима.

Иако су на настанак садашњег стања у великој мери утицале организационе промене настале 2012. године, њиховом анализом се на овом месту не намеравамо посебно бавити,<sup>10</sup> али ћемо се на неколико места позивати на њих када оне буду послужиле као образложења за поједина питања, а и иначе ћемо приликом приказивања промена, када је год то могуће за базну годину узимати 2010. или 2011. годину.

## ЕФИКАСНОСТ СУЂЕЊА

Један од одлучујућих фактора за ефикасност суђења јесте бројно стање судија. Оно се у протекле три године кретало на начин приказан у табели број 1. Ради правилног тумачење треба да се зна да је разлог за већи број судија у почетној 2011. години био тај што је 2008. године Државни савет за

---

<sup>8</sup> Види: <http://birosag.hu/obh/elnoiki-beszamolok/feleves-eves-beszamolok>

<sup>9</sup> Види податке који се налазе у дијаграму број 2.

<sup>10</sup> О овоме види Darák, Péter: Sarkalatos Átalakulások – A bíróságokra vonatkozó szabályozás átalakulása, *MTA Law Working Papers*, 2010-2014 ([http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_39\\_Darak.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_39_Darak.pdf)) i *Author* 2014.

правосуђе је својим решењем број 197/2008. (од 25. септембра 2008. године) дозволио да се привремено до 31. децембра 2011. године на Главноградском суду (Fővárosi Törvényszék) и на Будимпештанском регионалном суду (Budapest Környéki Törvényszék) повећа број судија. Чињеница да се од 2012. године опет види повећани број судија, сама по себи не говори много о ефикасности судске организације, али на основу ње може да се утврди да је бројно стање судија високо у поређењу са другим државама Европске уније. У погледу броја судија на 100.000 становника Мађарска се налази на 7. месту у ЕУ.<sup>11</sup> Међутим, не располажемо компаративним подацима о броју правосудног помоћног особља које помаже судијама у раду, а делом им и олакшава рад обављањем појединих задатака. Из табеле бр. 2. сазнајемо да је бројно стање секретара судова знатно повећано у периоду од 2011. године, а број формулатора судских аката (први степен на путу према именовању за судију) стагнира, за разлику од осталих административних радника чији је круг динамички повећан.

У корелацији са овим бројевима налази се рок окончавања судских поступака из којег је видљиво да се у погледу брзине решавања судских спорова у грађанскоправним и привредним споровима мађарски судови налазе на 6. месту међу државама Европске уније, а у управним споровима на 4. месту унутар ЕУ.<sup>12</sup> Истовремено је буџетом за рад мађарских судова намењени износ прилично низак у упоређењу са судовима европских држава. Тако се у погледу судских издатака на 100.000 становника Мађарска налази тек на 18. месту.<sup>13</sup> Све то указује на то да се ради о изузетно ефикасном функционисању судова, али ипак постоји неколико фактора који донекле отежавају извођење овако недвосмисленог закључка.

Наиме, у интернационалној компаратистици не постоји јединствени метод који би прописивао када се неки спор може сматрати окончаним. Да ли се окончањем спора сматра доношење мериторне одлуке (пресуде) или се под тиме подразумева и техничко-процесно решавање спора (на пример премештањем суђења на један други суд, или мировањем судског поступка у грађанскоправној ствари)? Није свеједно ни то колико се у појединим правним системима судија може једноставно или тешко „ослободити” неког предмета (на пример који су правни услови за одбацивање предмета.).

---

<sup>11</sup> Према подацима у 4. фусноти поменутог EU Justice Scoreboard-a. Види: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice\\_scoreboard\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_en.pdf).

<sup>12</sup> Према подацима EU Justice Scoreboard-a.

<sup>13</sup> Према подацима EU Justice Scoreboard-a буџетска средства намењена за рад судова кретала су се на следећи начин: 2011. године – 69,3 милијарде Фт., 2012. године – 79,4 милијарде Фт., 2013. године – 84 милијарде Фт, 2014. године – 87 милијарде Фт, 2015. године – 87,5 милијарде Фт.

Табела бр. 1. Бројно стање судија у Мађарској (сопствени рад на основу годишњих извештаја Државне канцеларије судија)

|                 | Дозвољени статус | Стварни |
|-----------------|------------------|---------|
| 2011.           | 2914             | 2871    |
| 2012.           | 2875             | 2767    |
| 2013.           | 2910             | 2807    |
| 2014. (30. 06.) | 2910             | 2815    |

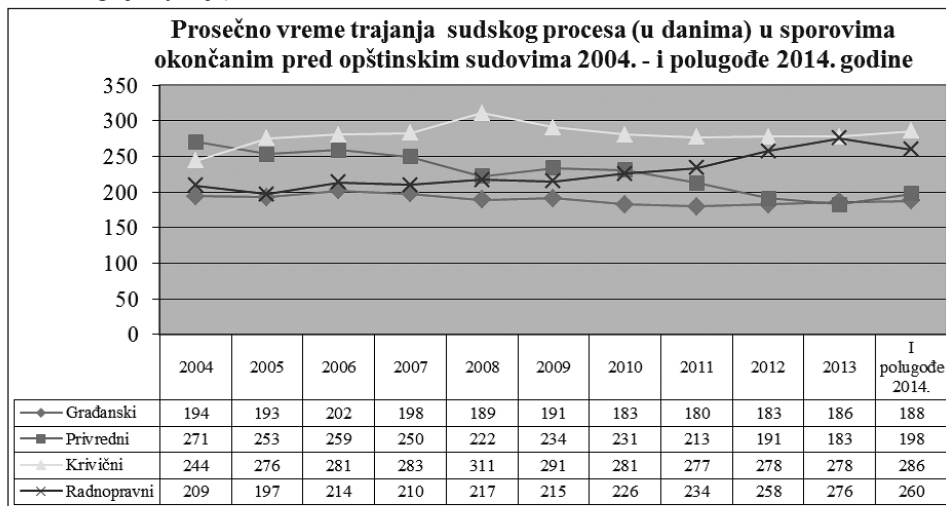
Табела бр. 2. Бројно стање лица запослених у правосуђу у Мађарској (сопствени рад на основу годишњих извештаја Државне канцеларије судија)

| Број секретара судова                              | Дозвољени | Стварни |
|----------------------------------------------------|-----------|---------|
| 2011.                                              | 614       | 605     |
| 2012.                                              | 767       | 732     |
| 2013.                                              | 767       | 777     |
| 2014. (30. 06.)                                    | 776       | 764     |
| Број формулатора судских одлука                    | Дозвољени | Стварни |
| 2011.                                              | 359       | 256     |
| 2012.                                              | 359       | 239     |
| 2013.                                              | 359       | 260     |
| 2014. (30. 06.)                                    | 348       | 252     |
| Е Бројно стање осталих лица запослених у правосуђу | Дозвољени | Стварни |
| 2011.                                              | 6902      | 6786    |
| 2012.                                              | 7016      | 6920    |
| 2013.                                              | 7091      | 6963    |
| 2014. (30. 06.)                                    | 7073      | 7019    |

Резултат хронолошке анализе потврђује претпоставку према којој време окончавања судског спора не зависи само од броја судија и правосудних радника, од радних услова и количине њихове уложене енергије. Последњих година је приметно да са једне стране непрестано расте број судија и правосудних радника као и износ буџетских средстава за њихов рад, док са друге стране време окончавања спорова на нивоу општинских судова у различитим стварима показује сигнификантно одступање. У погледу привредних спорова уочљиво је да је време решавања спорова у корелацији са смањивањем броја судских предмета, док је у грађанским и у кривичним

стварима време потребно за завршетак судског поступка благо, а у радним спорovima значајно порасло (дијаграм бр. 1.).

Дијаграм бр. 1. Време окончавања спорова на општинским судовима у четири категорије предмета (сопствени рад на основу годишњих извештаја Државне канцеларије судија)



Један од разлога којим би се напред наведено лако могло објаснити јест промена пристиглих спорова, па зато у табели 3. и 4. нагласак стављамо на ту чињеницу.

Табела бр. 3. Број парничних предмета пристиглих на локалне (општинске) судове (сопствени рад на основу годишњих извештаја Државне канцеларије судија)

| SUDSKI SPOROVI |                |                |               |                     |                 |               |            |         |
|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------------|-----------------|---------------|------------|---------|
| Godina         | Građanski spor | Privredni spor | Krivični spor |                     | Prekršajni spor | Upravni spor* | Radni spor | Ukupno  |
|                |                |                | ukupno        | od toga javnotužil. |                 |               |            |         |
| 2010.          | 168 045        | 15 217         | 80 155        | 63 827              | 91 554          | —             | 26 745     | 381 716 |
| 2011.          | 161 335        | 13 881         | 77 980        | 61 510              | 107 276         | —             | 22 844     | 383 316 |
| 2012.          | 143 904        | 12 324         | 70 886        | 54 785              | 188 463         | —             | 18 299     | 433 876 |
| 2013.          | 148 181        | 12 924         | 77 978        | 60 455              | 369 783         | 17 597        | 16 023     | 642 486 |
| 2014.          | 147 428        | 10 900         | 58 944        | 55 521              | 51 339          | 13 622        | 14 186     | 296 419 |

Табела бр. 4. Број ванпарничних предмета пристиглих на локалне (општинске) судове (сопствени рад на основу годишњих извештаја Државне канцеларије судија)

| VANPARNIČNI SPOR |                                         |                                            |                                               |                                |                             |                           |          |
|------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|---------------------------|----------|
| Godina           | Грађански<br>и привредни<br>ванпарнични | Predmeti<br>u vezi<br>sudskog<br>izvršenja | Krivični<br>ванпарнични<br>predmeti<br>ukupno | Prekršajni<br>ванпар-<br>нични | Управни<br>ванпар-<br>нични | Радни<br>ванпар-<br>нични | Укупно** |
| 2010.            | 375981                                  | –                                          | 64265                                         | 28915                          | –                           | 4346                      | 473507   |
| 2011.            | 64328                                   | –                                          | 62186                                         | 26547                          | –                           | 1860                      | 154 921  |
| 2012.            | 61 521                                  | –                                          | 58 838                                        | 11 651                         |                             | 1 501                     | 133 511  |
| 2013.            | 62 138                                  | 134 734                                    | 59 012                                        | 4 647                          | 4 611                       | 1 232                     | 131 640  |
| 2014.            | 62 019                                  | 118 522                                    | 78 074                                        | 311 655                        | 4 386                       | 1 322                     | 575 978  |

Видљиво је на први поглед да је у периоду између 2010. и 2014. године била подједнако огромна разлика у броју парничних и ванпарничних предмета које су судови запримили. Међутим, ако посматрамо и испитујемо само „класичне” парничне поступке (грађански, привредни, радни и управни парнични поступак те кривичне поступке покренуте од стране јавног тужилаштва) видимо да је тамо у значајној мери, за око 10% смањен број запримљених предмета (у грађанским и кривичним предметима је смањење броја спорова било веће од 10%, у привредним предметима је оно износило готово једну трећину, док је у радним споровима број пристиглих предмета смањен скоро на половину). Иако је број прекршајних парничних спорова привремено (у 2012. и 2013. години) драстично порастао, године 2014. је опао на нешто више од половине броја који је забележен 2010. године.

У испитиваном временском периоду је очигледно велико одступање у погледу броја ванпарничних поступака у којима такође учествују судски људски ресурси, па тако ови поступци у извесној мери врше утицај на рад судија. Огроман пад броја ових спорова у 2011. години у односу на 2010. годину објашњив је тиме што су поступци за наплату потраживања прешли са судова у надлежност јавних бележника (нотара). Међутим, тиме није дошло до стварног смањивања радног оптерећивања, него се само прибегло примени поступка који је у суштини био можда најједноставнији, практично би се могло рећи да је он механички примењив. Сасвим супротан редослед догађаја уочљив је 2014. године у односу на 2013. годину, тада због тога што је прекршајни поступак већим делом постао поједностављени ванпарнични поступак.

Највероватнија узрочно-последична веза између броја запримљених предмета и времена окончавања њиховог решавања могла би да буде то да смањени број нових предмета резултира бржим завршетком њиховог реша-

вања, будући да судија може један те исти судски предмет претрести унутар краћих временских интервала. У вези са тим поставља се, међутим, питање зашто је сем у најмањем броју заступљених привредних спорова, у свим другим сегментима приметно да је значајно смањење предмета праћено благим или јаким порастом времена њиховог решавања. Одговор на то може да се потражи у међусобним утицајима нама непрепознатих фактора (питања организације рада, промене у структури предмет итд.)<sup>14</sup> Уопштено говорећи, могли бисмо се одважити да утврдимо како промене правних прописа које за последицу имају „дампингшко“ пристизање предмета (на пример у прекршајним споровима или у судским поступцима везаним уз фирме)<sup>15</sup> нису довеле до могућности да се планира ритам одвијања парничног поступка, па тиме и до његовог окончања унутар разумног рока.

Предвиђамо да ће се време решавања судских спорова и одвијања поступка и даље побољшавати у случају да се настави смањивање пристиглих предмета, или ако се њихов број стабилизује на садашњем броју. Било би хвале вредно да се у статистичким подацима и у будуће посебно региструју времена мериторних и техничких завршетака спорова. Међутим, исто је тако истина да је много пута предмет дефинитивно решен и без мериторног завршетка спора, када се он више не враћа на суд, али је ипак за стране у спору једино умирујуће решавање управо доношење пресуде или постизање нагодбе. Јавно мњење не оцењује рад суда по томе колико брзо доноси одлуку у случајевима решења спора без достављања позива на суд (дакле, без парнице), односно премештањем предмета или другим начином без доношења мериторне одлуке, него по томе колико времена му треба да пресудом реши правни спор. Увођење овакве промене у оцењивању било би корисно и због тога што би применом ове врсте евиденције у правним системима других земаља Европске уније било могуће на пуно реалнији начин упоредити стварно стање у судствима појединих држава.<sup>16</sup> Постојећи систем пре свега подстиче руководиоце судова држава чланица да у циљу постизања доброг резултата спроведу корекције површинских показатеља, јер је то пуно једноставније него да се оствари темељно претресање предмета у разумном року.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Немамо тачне податке о томе на који начин је у појединим судовима попуњен број судија, након што је 2011. године законом прописано пензионисање судија (тзв. принудно пензионисање). Ако се попуњавање судова десило на територијално непропорционалан начин, онда је могуће да је пораст времена решавања спорова изазван и тим разлозима.

<sup>15</sup> Види извештај председника Државне канцеларије судија за 2014. годину: [http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obt\\_dokumentumok/osszefoglalo\\_20150609.pdf](http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obt_dokumentumok/osszefoglalo_20150609.pdf)

<sup>16</sup> Постоји статистика која бележи начин окончања судских предмета. Види: ([http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/media-lapszemle/statadatok/4\\_hosszu\\_elemzes\\_2012\\_kesz.pdf](http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/media-lapszemle/statadatok/4_hosszu_elemzes_2012_kesz.pdf)).

Ова нам статистика показује да у Мађарској једва нешто више од половине грађанских парничних поступака завршава доношењем мериторне судске одлуке.

<sup>17</sup> На ову опасност упозорава Jakab, András: *A jogállamiság mérése indexek segítségével*, [пред објављивањем].

Из овог угла гледања можемо као негативну тенденцију третирати промене које у последње време отежавају могућност грађана да се обрате суду ради заштите својих права, односно оне реформе које се тешко могу усагласити са захтевима за поштено суђење. На подручју грађанског процесног права можемо издвојити две овакве промене.

Озбиљнији утицај на судство је вероватно изазвало 2011. године уведено поскупљење такси и тарифа за грађанске парничне поступке. Максимални износ такси и тарифа у првостепеном поступку је 1.500.000 форинти, а у жалбеном поступку он расте на 2.500.000 форинти. Сем тога нису измењени ни услови за ослобађање од плаћања трошкова (ако приход по члану породице не превазилази износ минималне старосне пензије, ако странка нема имовину која јој омогућава егзистенцију, или ако трошкови судског спора угрожавају њену животну егзистенцију).<sup>18</sup> Нови пропис је и тај да се 10% такси и тарифа судског спора мора платити чак и онда ако суд одбаци тужбени захтев без достављања позива на суд.<sup>19</sup>

Поред тога је законодавац 2011. године у великој мери проширио круг судских спорова у којима је обавезно правно заступање (на пример у споровима о ауторским правима).<sup>20</sup> У оваквим случајевима не само тужилац, него и тужени морају да имају обавезног правног заступника, у супротном су неважећи парнични искази странке без заступника.<sup>21</sup> Ова обавеза такође представља велики терет за парничне странке које се не могу увек надати да ће странка која изгуби спор бити солвентна, дакле да ће моћи платити своје обавезе.<sup>22</sup>

Наведени услови, наравно, придоносе томе да све више опада број предмета који стижу пред судове, али исто тако они могу да зауставе грађане и организације у њиховој жељи да пред судовима остваре своја права и интересе, па се исти уместо тога ради реализације својих циљева могу окренути према неким другим – можда чак и илегалним – средствима изван области права.

Што се тиче кривичног процеса уочљива је тенденција да законодавац сужавањем процесноправних гаранција постиже брже одвијање поступака. Међу наведене укинуте гаранције спада одредба да оптужени није дужан да се појави на претресу,<sup>23</sup> да суд може одредити писмено саслушавање све-

<sup>18</sup> Уредба бр 6/1986. (од 26. јуна 1986.). Уредба Министарства правде 6. §.

<sup>19</sup> Закон о таксама и тарифама 58. § ст. 1. тачка ф).

<sup>20</sup> Закон број III. из 1952. (ЗПП.) 73/A. §.

<sup>21</sup> ЗПП. 73/Б. § ст. 1.

<sup>22</sup> Због тога је забрињавајуће то што током кодификације новог закона о грађанском поступку до сада још није спроведено опсежно истраживање о томе шта мисле странке о новом закону, надаље како се односе према чињеници да се отежава реализација њихових права и оправданих интереса.

<sup>23</sup> Закон бр XIX. из 1998. (ЗКП.) 279. § ст. 4.

дока,<sup>24</sup> односно да је однедавно бранилац дужан да сам себи одреди заменика за случај да није у могућности да се појави на некој од процесних радњи. Изузетак од ове обавезе је само случај изненадне појаве неке неотклоњиве препреке.<sup>25</sup>

Поред процесноправних средстава и организација унутрашњег функционисања суда такође има изузетну улогу у смањивању броја предмета који нису решени у року. Након што је Уставни суд Мађарске [Одлука Уставног суда број 36/2013. (од 5. децембра 2013.)] срушио систем премештања предмета, створена је пракса да се на судове који имају већи број на време нерешених предмета шаљу судије са других судова, али ови потоњи предмете не решавају на судовима у местима и судовима у које су послати, него на своме суду користећи назив суда на који су измештени.<sup>26</sup> Иако је овај метод неоспорно ефикасно средство за растеређивање судова, ипак он даје основа и за озбиљну забринутост. Са једне стране јер се садржајно ради о облику враћања института премештања предмета (наиме, судије су именоване на одређени суд само за решавање извесног броја предмета), а тиме се странке у спору, односно оптужени одвајају од њиховог законитог суда. Због наведеног губитник у спору односно осуђени оптуженик морају да сnose и оне посебне трошкове који настају тиме што морају да путују у места која се налазе знатно даље од седишта суда који би био надлежан за суђење у спору (на пример путне трошкове сведока).

Узимајући у обзир горе наведену појаву можемо да кажемо да представља озбиљан ризик, ако се судови и руководиоци који диспонирају над функционисањем целине правног система државе концентришу на побољшање ефикасности рада судова и судија тако да пре реализације захтева који се тичу квалитета нагласак стављају на рокове за решавање спорова. Наравно, разумљива је жеља да се побољшају временски резултатски показатељи, који се могу презентовати пред спољашњим и унутрашњим форумима, али се на другој страни морају на теразије ставити и лични утисци грађана који ступају у директне контакте са судовима, јер су ти утисци важан фактор за стварање

<sup>24</sup> ЗКП. 85. § ст. 5.

<sup>25</sup> Овај потоњи случај може да значи повреду принципа ефикасне одбране, с обзиром да заменик не мора безусловно да зна да обавља послове одбране оптуженог на исто толико стручан начин као што је за то способан бранилац кога је оптужени за то опуномоћио. ЗКП. 50. § ст. 1. тачка е).

<sup>26</sup> „...na osnovu imenovanja po službenoj dužnosti od strane predsednika Državne sudske kancelarije, pored sopstvenih zadataka na [Debrecinskom] sudbenom stolu okončali su i 160 predmeta Glavnogradskog sudbenog stola. Lajos Balla je dodao da se imenovanje po službenoj dužnosti nastavlja, jer u periodu od 1. septembra 2015. do 30. avgusta 2016. godine Debrecinski sudbeni stol pomaže Glavnogradskom sudbenom stolu u vezi stečajnih i likvidacijskih predmeta.” Vidi <http://birosag.hu/media/aktualis/szeleskoru-szakmai-kihivasoknak-kell-eleget-tenniuk-birosagoknak-sajtotajekoztato>.

поверења у целокупан правосудни систем. Мишљење грађана се умногоме заснива на квалитету суђења.

## УСЛОВИ ЗА КВАЛИТЕТНО СУЂЕЊЕ

### Методи примењени за оцењивање квалитета

Објективно оцењивање квалитета судских пресуда задатак је који представља један од највећих изазова за руководиоце унутар националног система правосуђа те за политичке челнике који одговарају за стање у целокупном судском систему. Са једне стране треба да се поштује организациона независност судова и лична независност судија, а са друге стране је веома тешко егзактним методима вредновати једну овако сложену и дубоко мисаону серију интелектуалних радњи, какву представља суђење.<sup>27</sup> Због тога се у разним правним системима на свету углавном користе индиректни и мешовити (на више индикатора базирани) модели оцењивања.<sup>28</sup> У наставку анализирамо два модела који се примењују унутар мађарског судског система. Један од њих је проценат жалбених поступака којим се вреднује рад појединих судова, а други је лично оцењивање рада судија.

### *Проценат жалбених ђосѣујака*

У пракси Државне судске канцеларије појам „основаност суђења” указује на питања квалитета. Од 2012. године може да се прати траг о томе како Државна судска канцеларија бележи размере поднешених жалби. Овај индикатор, упркос бројним проблемима који се јављају у пракси, може да се оцени релативно веродостојним, јер не користи унутрашње оцењивање квалитета обављања судске функције, него за основу узима оцењивање од стране „корисника” судова (дакле, грађана), па се тако рефлектује на крајње циљеве правосудног система. Уколико су корисници услуга судова задовољни, онда не може бити нарочито великих проблема са нивоом квалитета пресуђивања.<sup>29</sup>

---

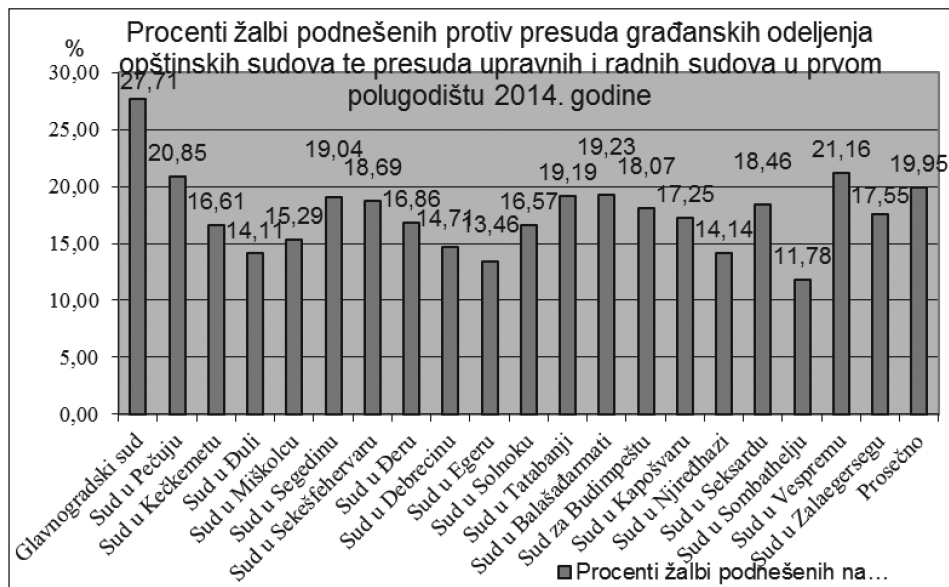
<sup>27</sup> Кратак преглед ових проблема види у: *Author*, 2015.

<sup>28</sup> Такав је на пример фински пројект *Rovaniemi Quality Project* који се на овом подручју сматра „пилот”-пројектом. (<http://www.courtexcellence.com/~media/Microsites/Files/ICCE/QualityBenchmarksFinlandDetailed.ashx>)

<sup>29</sup> На исказивање намере за подношењем жалбе сем незадовољства првостепеном пресудом могу да утичу и трошкови поступка по правним лековима (овде не рачунамо искључиво и само материјалне трошкове, него и уложено време и енергију, несигурност због нејасне ситуације и зависног односа итд.). Напомињемо да је овакав индикатор применио и у 28. фусноти поменути *Rovaniemi Quality Project*.

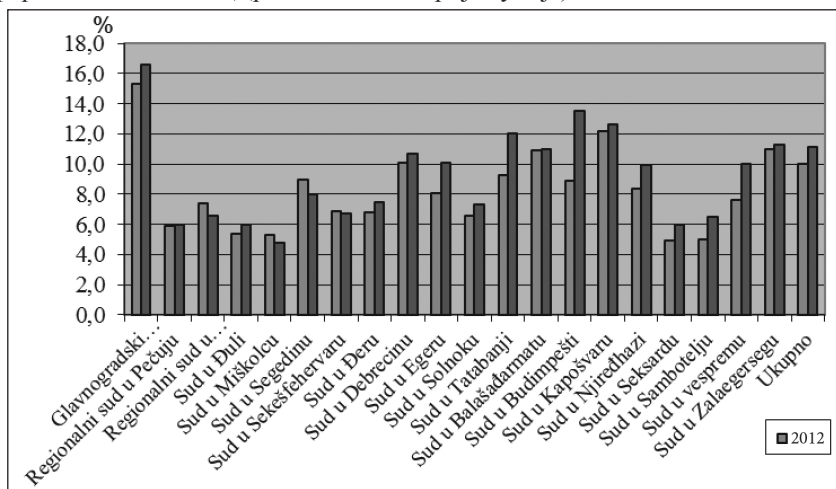
Одговарајућим бројем података погодних за упоређивање располажемо само за круг грађанских спорова, али би међународна компарација на овом пољу била изузетно проблематична, зато што различити прописи у вези правних лекова појединих правних система нарушавају насталу слику. Ради оцењивања мађарских података треба знати да се подаци за 2011. и 2012. годину односе на размере жалби уложених на све одлуке којима је окончан поступак, док дијаграм који се односи на 2014. годину садржава само жалбе уложене на судске пресуде. Та разлика објашњава да је у односу на 2012. годину број уложених жалби 2014. године готово удвостручен (на жалост за 2013. годину немамо података). Поред тога дијаграм за 2014. годину садржава сумиране податке за све жалбене поступке у не-кривичним (и не-прекршајним) предметима, док је за 2011. и за 2012. годину овај податак био доступан само тако да је разврстан по појединим категоријама предмета.

Дијаграм бр. 2. Проценти жалби против пресуда у грађанскоправним споровима на општинским судовима те на управним и радноправним судовима у првој половини 2014. године (информативна анализа Државне канцеларије судија)<sup>30</sup>

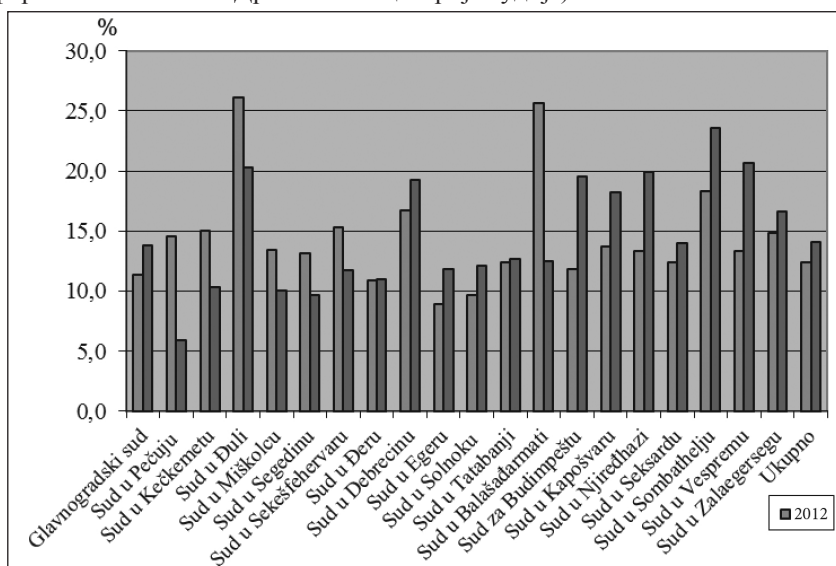


<sup>30</sup> [http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/statisztikai\\_adatok/a\\_birosagi\\_ugyfor-galom\\_2014.\\_i.\\_felev\\_150dpi.pdf](http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/statisztikai_adatok/a_birosagi_ugyfor-galom_2014._i._felev_150dpi.pdf)

Дијаграм бр. 3. Проценти жалби поднeшених против одлука којима је окончан процес у грађанским одељењима општинских судова 2011. и 2012. године (информативна анализа Државне канцеларије судија)<sup>31</sup>

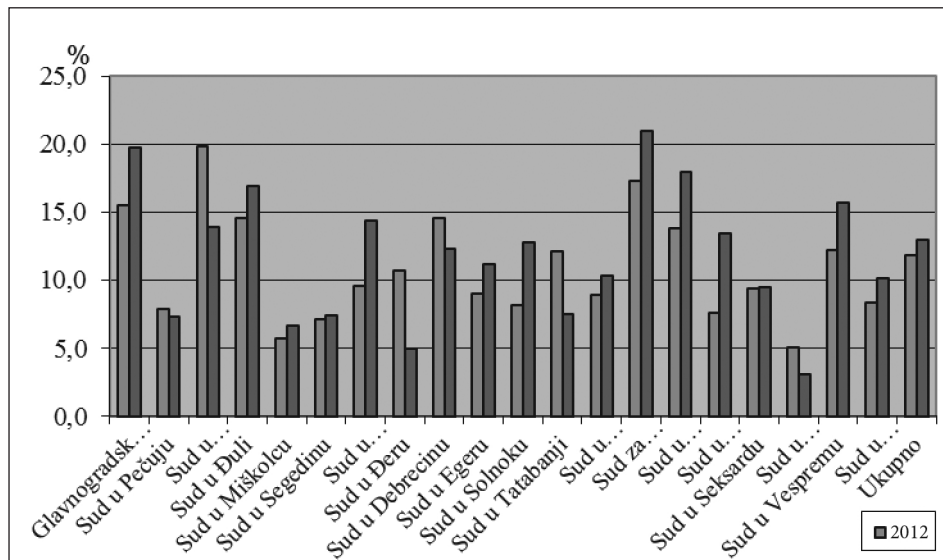


Дијаграм бр. 4. Размeре жалби поднeшених против одлука којима је окончан процес у привредним одељењима општинских судова 2011. и 2012. године (информативна анализа Државне канцеларије судија)



<sup>31</sup> Извор за дијаграме бр. 3-5. је иста анализа: [http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/media-lapszemle/stat-adatok/4\\_hosszu\\_elemzes\\_2012\\_kesz.pdf](http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/media-lapszemle/stat-adatok/4_hosszu_elemzes_2012_kesz.pdf)

Дијаграм бр. 5. Проценат жалби против одлука којима је окончан процес у радноправним одељењима општинских судова 2011. и 2012. године (информативна анализа Државне канцеларије судија)



Проучавајући податке за 2014. годину уочљиво је колико су велика одступања од једног суда до другог. Основане закључке у вези са разлозима који доводе до тих одступања могли бисмо извести у случају да располажемо подацима за више претходних година, али се већ и из упоређивања података за 2011. и 2012. годину види да постоје судови на чијем је подручју месне надлежности континуисано виши проценат жалби него на територији месне надлежности других судова.

Једна од уочљивих тенденција је та да је сигнификантно високи проценат жалби код општинских судова и кварталских судова који делују на територију под ингеренцијом Главноградског суда. Ова појава може да има више узрока. Могуће је наиме, да на судовима са већим оптерећењем судије имају мање времена за темељно претресање спорова, па су због тога странке незадовољније изреченим пресудама.<sup>32</sup> Високи проценат жалби поднешених у престолници може да буде последица и тога што се пред тамошњим судовима процентуално одвија много више спорова у којима се заинтересоване

<sup>32</sup> Несразмерно велико оптерећење централне регије проблем је који већ годинама постоји, те на што указују и годишњи извештаји председника Државне судске канцеларије. Овако стање наводи се и у најновијем извештају за 2014. годину. Види: [http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/elnoke\\_beszamolok/elnoke\\_beszamolok\\_2014.pdf](http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/elnoke_beszamolok/elnoke_beszamolok_2014.pdf)

странке споре о озбиљним финансијским и другим интересима, па зато оне настоје да искористе сваку, па и најмању могућност да остваре своје интересе упркос високим таксама и накнадама које треба платити у жалбеном поступку.

Међутим, друго објашњење може да буде и то што на судовима ван централне регије у држави функционише релативно мали број другостепених судских већа у појединим одељењима, па је за очекивати да се лакше формирала јединствена судска пракса које се придржавају и судије општинских судова, будући да им је доступна и позната. Зато ће тамо бити мањи број успешних жалбених поступака, што ослабљује склоност процесних странака да уложи жалбу.

Овом образложењу ипак противуречи чињеница да је између неких општинских судова који делују на територијама појединих регионалних судова приметно велико одступање у погледу процената поднених жалби (у првој половини 2014. године је разлика између жупанија са највишим и најнижим процентом поднених жалби износила близу 80 %). Ова ситуација по нашим садашњим сазнањима произлази из два разлога. Са једне стране је могуће да постоје другостепена већа која суде доследно или мање доследно, па је стога мањи број жалби тамо где жалбена већа делују доследније. Други могући разлог је тај да, заиста постоји разлика у квалитету суђења између појединих општинских судова, па је у том случају виши проценат уложених жалби један од начина којим парничне странке исказују незадовољство према донешеним судским одлукама.

### *Лично оцењивање*

Понегде се квалитет суђења обезбеђује путем оцењивања рада сваког појединог судије. У смислу важећег закона је опште правило да се судије оцењују након протека рока од три године од дана њиховог првог именовања, а затим се њихово оцењивање спроводи осмогодишње.<sup>33</sup>

Током оцењивања надлежни руководица судског колегијума (или судија кога он одреди) треба да провери судијино знање и искуство у познавању материјалног и процесног права, његову способност вођења претреса као и судијско искуство. Судија сваке године мора да састави годишњи извештај о свом раду, који треба да садржи податке о броју предмета у којима је судио, његово деловање, затим мора приказати свој рад и на основу другостепених и жалбених одлука. Све то заједно треба да се узме у разматрање приликом доношења оцено о његовом раду. Осим тога оцењивач треба да обави пре-

---

<sup>33</sup> О детаљним прописима види Закон број CLXII. из 2011. године 71-77. §.

испитивање извесног броја спорова које је судија правоснажно завршио, а морају се прибавити и забелешке председника већа које је он у испитиваном временском периоду забележио о судијиним предметима (оцену коју је дао председник жалбеног већа које је решавало по жалбама на судијине одлуке), као и мишљење руководиоца надлежног судског колегијума (судске секције) чија надлежност се утврђује сходно стручном подручју у којем дотични судија суди (ако он није судија који спроводи испитивање).

Оцењивање рада судије спроводе њему стручно непосредно надређене судије, који га лично познају, те од којих у суштини зависи његово стручно напредовање. Оваква ситуација намеће проблем да поред иначе детаљно прописаних критеријума оцењивања (Правилник Државног већа за правосуђе број 4. из 2011. године) у вредновању рада судије улогу може да добије и лично мишљење које о оцењиваном судији стекне вршилац оцењивања. Субјекту оцењивања се тиме сугерише да своју делатност пресуђивања везује уз становиште или стил суђења њему директно надлежног другостепеног суда који решава о жалбама на пресуде које оцењивани судија доноси (чак и у случају да он сам има другачије стручно мишљење).

Овај начин оцењивања лако може да доведе до размимоилажења правне праксе. Будући да до Курије (врховног суда) долази само мали сегмент жалби поднелих на одлуке општинских судова, стога на смер правне праксе у одлучујућој мери утиче правно мишљење судија другостепених судова који решавају о највећем броју жалби на првостепене одлуке општинских судова. Имајући у виду да и оцењивач судије нижег суда долази из редова судија директно надређеног вишег суда, стога механизам оцењивања судија може да помогне диверговању правне праксе регионалних судова. То посебно важи у оним питањима суђења која нису типично у фокусу преиспитивања врховног суда (на пример стил вођења претресног поступка, пракса у извођењу доказа или изрицање казне).

Оцењивање рада судије и његових одлука могло би се – у циљу искључивања пристрасности и ради обезбеђивања примене јединствене судске праксе на територији целе државе – обављати и на начин који се користи приликом испитивања нивоа квалитета научних публикација. Сходно томе би се оцењивање пресуда донелих од стране судије могло поверити у струци признатим и цењеним колегама судијама са других жалбених судова, који би на основу анонимних одлука (евентуално судских предмета) доносили мишљење о раду судије. На тај би начин сем објективног оцењивања судије, лакше могла на површину испливати одступања која постоје у судској пракси на државном нивоу. Ова врста система „blind peer-review” би читав процес суђења учинила свеснијим и промишљенијим.

## Лични и структурни фактори који утичу на квалитет суђења

### *Персонални сасѿав*

Ни најбољи систем оцењивања судија, сам по себи, није у стању да гарантује висок ниво суђења, уколико лични квалитети судија нису одговарајући.<sup>34</sup> Међутим, стручну оспособљеност судија и њихову способност примене знања нисмо у стању егзактно измерити, па зато можемо да извучимо закључке само из оних података, који се односе на категорију судија. Али, ако се сложимо са базичним ставом социологије права да, наиме, судија не суди у „вакууму”, па се зато и на њега могу применити извесне социолошке и социјалпсихолошке законитости, онда би у том светлу могло бити занимљиво и вредно посматрање и са тог аспекта. Између осталог, може да се испитује животна доб, пол, имовинско стање судија, односно у коликој мери су припадници националних или етничких мањина заступљени у судским телима.

У погледу структуре судија у Мађарској располажемо са мало поузданих података. Један од њих односи се на категоризацију судија по животної доби. Он нам показује да је 2012. године више од половине судија локалних судова, на којима се пресуђује највећи број спорова, релативно младо, са мање од десет година стручног искуства (табела бр. 5). Овакав проценат нам делимично објашњава чињеницу да се у пракси потврдило да су мађарске судије које суде у кривичним предметима „склони јавним тужиоцима” (већ годинама тужилаштво бележи успешност својих оптужних предлога од 96-97%).<sup>35</sup> Наиме, очигледно је да један млад, мање искусан судија радије прихвата становиште јавног тужиоца и чињенично стање наведено у тужби, него да се изложи опасности да погреши у својој процени. Број и проценат ових младих судија повећан је од 1. јануара 2012. године када је старосна доб прописана за одлазак судија у старосну пензију снижен са 70 година на 62 године, што је дакако имало и одређене последице.<sup>36</sup> Начелно говорећи можемо

---

<sup>34</sup> Badó, Attila: *La justice hongroise dans le cadre du système démocratique et le controle juridiciaire de l'administration publique TDP*: La Tribune du droit public, 2002 (2) Paper 1.; Badó Attila: „Fair” selection of judges in a modern democracy In: Badó, Attila (ed.) *Fair Trial and Judicial Independence: Hungarian Perspectives*. 242 p. Berlin; Heidelberg; New York: Springer, 2014. pp. 25-51.; Badó Attila, Nagy Zsolt: *Some aspects of legal training in Hungary*. University of Toledo Law Review 2005, 37:(Fall) pp. 7-13.; Badó Attila: Die Vergleichsanalyse der konstitutionellen Lage der Recht sprechenden Gewalt und deren einzelner Grundsätze Forum: *Acta Juridica et Politica* 2011 (1) pp. 5-54.

<sup>35</sup> Податак је то који се налази у годишњим извештајима главног јавног тужиоца поднесенима парламенту.

<sup>36</sup> Према званичним изворима ова се мера односила на укупно 276 судија од близу 3000 судија. <http://www.mabie.hu/node/1147>.

казати да подизању нивоа квалитета судских одлука сигурно није доприне-ло то што је велик број искусних судија одједном нестао из правосудног система, нарочито ако узмемо у обзир да никаква истраживања или пракса нису потврдили да су судије из старосне групе од 62 до 70. година живота на било којем подручју били мање ефикасни од њихових млађих колега.

Табела бр. 5. Категоризација судија у Мађарској према годинама стручног искуства (сопствени рад на основу годишњих извештаја Државне канцеларије судија)

|       | 0-10 godina<br>(ukupno) | preko 10 godina<br>(összesen) | 0-10 godina<br>(na opštinskim<br>sudovima) | preko 10 godina<br>(na opštinskim<br>sudovima) |
|-------|-------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------|
| 2012. | 1009                    | 1758                          | 842                                        | 831                                            |
| 2013. | 990                     | 1817                          | n/a                                        | n/a                                            |
| 2014. | 1087                    | 1728                          | n/a                                        | n/a                                            |

Даљу опасност представља то што добро оспособљене и амбициозне судије – било да је то изговорено или неизговорено – мотивише жеља за каријерним напредовањем и успоном на што виши степен у судској хијерархијској лествици. Због тога је у функционисање општинских судова кодирано да на њему у великом броју раде судије са краткотрајним искуством,<sup>37</sup> који сами морају да се потруде за утврђивање чињеничног стања, вођење спора и тумачење примарних правних прописа. За разлику од њих судије који раде на вишим судским инстанцама само у веома уском кругу предмета или чак ни уопште не треба да учествују у процесу утврђивања чињеница, него у суштини само врше контролу рада судије нижег суда који је решавао спор.

Општинске судове са мање искусним судијама додатно оптерећује и то што живимо у све сложенијем и специјализованијем свету, што се осликава и у саставу предмета који доспевају пред судове. Приликом настанка модерне правосудне структуре (у XIX. веку) је за пресуђивање у појединим типичним судским предметима било довољно имати одговарајуће правничко знање и опште животно искуство. Данас, међутим, пред судове долази изузетно много правних проблема за чије потпуно разумевање чињеничног стања или утврђивање одговорности би судија морао да има специјална знања (на пример економска, финансијска, књиговодствена, информационо-техничка). Таквим знањима судије углавном не располажу, а нити мађарско процесно право познаје институције и процесе који би могли да помогну рад судије (наравно, судија и сада може да затражи мишљење вештака, али је често већ и за

<sup>37</sup> [http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/elnoki-beszamolok/obhe\\_beszamol\\_2012\\_ifelev\\_teljes.pdf](http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/elnoki-beszamolok/obhe_beszamol_2012_ifelev_teljes.pdf)

постављање питања вештаку потребно да има одговарајуће стручно знање). Због тога је у систему у кодираном облику присутна чињеница да се сложени спорови великог волумена развлаче на дуг временски период и често се рађају опречна решења на појединим нивоима судске хијерархије, а то може да доведе до смањивања поверења у судове.<sup>38</sup>

Ову ситуацију отежава чињеница да судија општинског суда суди практично као судија појединац, док другостепени и трећестепени судови суде у већима састављеним од професионалних судија. Због горе наведених посебности првостепеног поступка се управо најмање искусни судија појединац, који поступа на нижем степену судске власти, мора истодобно концентрисати на више ствари, а судије другостепених и трећестепених судова требају да уложе мање енергије у процесу доношења одлука, тим пре што жалба одређује смер на који се жалбени суд мора фокусирати. Узимајући у обзир све наведено чини се расипништвом то што стручни и политички апарат одговоран за овај систем организације судова и за процесна правила и даље одржава постојећу структуру.

Разумнијим решењем овог проблема чинило би се оно по којем би првостепени судови судили у већима састављеним од три професионалне судије, па би тако и терет рада био подељен међу њима. Тако би постојао мањи ризик од тога да судија нешто „превиди”, већи би били изгледи да жалбени суд потврди првостепену одлуку, а исто тако би се и смањио број уложених жалби. У том случају би другостепени и трећестепени судови могли функционисати са мањим бројем судија, а и уједначавање судске праксе би било много ефикасније.<sup>39</sup>

Уз овај круг питања везује се и сам институт каријерног суђења. Наиме, у мађарском судском систему судијом се постаје услед слеђења зацртаног пута напредовања. Прва станица тог типичног пута јесте положај судског формулатора аката, након које следи место судског секретара, а затим кандидат чека док не буде именован за судију.<sup>40</sup> Од њега се не тражи да за то време као правник барем неколико месеци проведе на неком другом месту (на пример код адвоката или неког органа који примењује право) и да тамо стекне практично искуство. У вези са тиме више бивших судија а садашњих адвоката истиче да данас, након стеченог адвокатског искуства, сасвим другачије размишља, па кад би да се којим случајем опет вратио на столицу судије, у неким процесима би сада пресудио различито од онога како је то својевремено урадио. Имајући ово у виду сматрамо како не би требало унапред одбацити решење према коме би се од будућих судија захтевало да пре

---

<sup>38</sup> Види опширније: *Author*, 2012.

<sup>39</sup> Види детаљније *Author*, 2014.

<sup>40</sup> Lamm, Vanda – Fleck, Zoltán: *Az igazságszolgáltatás újabb 10 éve – Mit akart és mit ért el az igazságszolgáltatási reform?* <http://mta.hu/fileadmin/2008/11/17-igzasagszol.pdf>.

именовања за судију извесно време проведу обављајући друге послове у оквиру правничке струке (али понајпре адвокатске задатке).

Поред временског периодаведенога на функцији судије, други емпирички податак којим располажемо, а карактерише састав судија, односи се на пол судија. Пре транзиције се једним од највећих проблема судства сматрало то да је оно „поженствено”. Један од разлога томе јест тај што је у односу на боље плаћени, али истовремено и стреснији адвокатски посао, позив судије стаалан и стабилан, уз фиксно радно време. Због тога су многе правнице које су уз стручну каријеру желеле имати и складан породични живот, показале већу склоност према раду на суду. Ова се ситуација од 1990-их година до данас донекле променила, али је и данас приметна доминација жена међу судијама. Готово 70% судија у локалним и жупанијским судовима су женског пола (према расположивим подацима њихов се број креће између 68-70%).<sup>41</sup> Овај је проценат занимљив због тога што у пресуђивању појединих случајева могу да постоје суштинске разлике у становиштима између судија мушког и женског пола.<sup>42</sup> Сем пола, на суђење на индиректан начин може да утиче и материјално стање судија те њихов степен културе. У Мађарској од транзиције до данас није направљено анкетно истраживање о томе из каквих се друштвених група регрутирају чланови збора судија, па је управо то разлог што имамо тако мало извора на располагању уколико нашу пажњу усмеримо на испитивање друштвене позадине из које долазе мађарске судије. Ваљда се недостатку емпиријских истраживања може приписати и то што су се у погледу политичких ставова судија— без посебне чињеничне позадине — пре неколико година формирала два међусобно дијаметрално супротстављена мишљења. Проф. др. Béla Pokol пише да је већина мађарских судија социјално-либералног светоназора,<sup>43</sup> док филозоф и политолог Miklós Tamás Gáspár сматра да значајан део судија има крајње десна стајалишта.<sup>44</sup>

У Мађарској није спроведено ни истраживање о материјалном положају судија који има одлучујућу улогу на њихов друштвени статус. У смислу једног законског прописа<sup>45</sup> сваки судија мора да поднесе изјаву о имовинском

<sup>41</sup> Према извештају председника државне судске канцеларије за 2014. годину међу судијама је било 68% жена. ([http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/elnoki-beszamolok/elnoki\\_beszamolo\\_2014.pdf](http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/obh/elnoki-beszamolok/elnoki_beszamolo_2014.pdf)). На жалост тај извештај није садржавао податке о саставу провостепених, другостепених и трећестепених судова и појединих њихових секција по полу.

<sup>42</sup> Види фусноту број 35. Према усменом саопштењу једног вештака из подручја психологије разлика у пресуђивању се огледа на другом месту, на схватању судија без деце и оних који имају децу. Судије без деце немају јасну представу о томе како треба одгајати децу, отворенији су за различите одгојне методе и за различите обичаје везане за одгој деце лица која се налазе у различитој друштвеној и материјалној ситуацији.

<sup>43</sup> Pokol Béla: *A bírói hatalom*. Századvég Kiadó, Budapest, 2003. 46. p.

<sup>44</sup> [http://www.magyarhirlap.hu/Archivum\\_cikk.php?cikk=74888&archiv=1&next=20](http://www.magyarhirlap.hu/Archivum_cikk.php?cikk=74888&archiv=1&next=20)

<sup>45</sup> Закон о правном статусу и дохоцима судија број CLXII из 2011. године (2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról) 197. §.

стању, али она није јавна, па су зато плате и накнаде за рад једини показатељ из кога можемо проценити материјални положај судија. Уопштено говорећи може да се каже да је пре транзиције збор судија у Мађарској био потплаћен. Први кораци предузети на побољшању њиховог положаја учињени су 1992. године, а затим су плате и приходи судија додатно повећани реформом правосуђа из 1997. године.<sup>46</sup> Следећи велики скок представљало је двократно повећање плата 2003. године, када су оне порасле за више од 50%.<sup>47</sup> Тиме је приликом прикључења Мађарске Европској унији 1. маја 2004. године мађарске судије у погледу плата имале прилично високо место међу новопримљеним државама ЕУ.<sup>48</sup> Наравно, лични дохоци мађарских судија ни након тога нису досегли оне износе које зарађују познатији адвокати, али су они у односу на друге државне службенике били високи и сигурно је да су обезбедили одговарајућу егзистенцију.

Међутим, у протеклих десет година су основне плате судија свеукупно повећане за свега 11,72%.<sup>49</sup> Бруто плата почетника распоређеног на најнижем степену судске хијерархије износила је 2015. године 430.760 форинти, а када тај судија на крају каријере досегне највиши платни разред (уколико не прима додатак за руководеће послове или додатак за титулу, односно ако не доспе на виши суд) његова плата ће износити 724.460 форинти. Вреди ове бројке упоредити са бруто платом других запослених лица са завршеним високошколским образовањем, која је 2014. године износила 477.567 форинта.<sup>50</sup> Није случајно да је по ранг листи СЕРЕЈ-а (The European Commission for the Efficiency of Justice) састављеној на основу података за 2012. годину бруто просечна зарада мађарског судије била на претпоследњем месту међу свим чланицама Европске уније.<sup>51</sup>

Почетна плата судије се, дакле, не може сматрати претерано привлачном у односу на друга подручја запошљавања. Надаље, не треба да се занемари ни негативна околност да се дипломирани правник може именовати судијом тек након што наврши 30. годину живота, што значи да се 5-7 година, или још и дуже времена након завршетка факултета мора задовољити платом која је мања и од плате судије почетника.

Неповољна ситуација у погледу плата скрива у себи чак два фактора ризика. Први од њих је онај који се тиче опасности контраселекције. Наиме,

<sup>46</sup> Види: Badó, Attila – Bóka, János: *Európa kapujában*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 162. p.

<sup>47</sup> [http://24.hu/belfold/2002/10/09/megegyezes\\_szuletett\\_biroi\\_fizetesei/](http://24.hu/belfold/2002/10/09/megegyezes_szuletett_biroi_fizetesei/)

<sup>48</sup> Од свих новопримљених држава Европске уније из бившег „Источног блока” само су словеначке судије имале више бруто личне доходке. Види: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ%282006%29Evaluation&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=eff2fa&BackColorIntranet=eff2fa&BackColorLogged=c1cbe6>

<sup>49</sup> <http://www.mabie.hu/sites/mabie.hu/files/letp%C3%A1llya%20I-II.r%C3%A9sz-1.pdf>

<sup>50</sup> [http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=afsz\\_stat\\_egyeni\\_berek\\_2014](http://nfsz.munka.hu/engine.aspx?page=afsz_stat_egyeni_berek_2014)

<sup>51</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf)

судијски посао је врло одговоран, захтева знање и представља озбиљан интелектуалан напор те искушење тим пре што се ради о вршењу јавних овлашћења, па би било пожељно да позив судије изаберу најбољи правници. Међутим, уз постојеће услове у погледу судијских плата овај позив је све мање привлачан и то нарочито у оним деловима државе (централни део државе и западна Мађарска) где су просечни лични дохоци факултетски образованих грађана и иначе виши од државног просека. Другу велику опасност представља ризик од пораста корупције, будући да једног премало плаћеног судију који пресуђује у процесима у којима се не примењују класична процесна и организациона решења (јавни претрес, контрадикторни процес, систем правних лекова, колективно суђење), или се они само ограничено користе (поступак регистрације фирми, продужење и преиспитивање притвора-истражног затвора, процес ликвидације фирми итд.), судију само његова лична част заштићује од покушаја да се на нелегитимни начин утиче на његово одлучивање. Одговорни законодавац би свакако морао настојати да свим разумним средствима смањи могућности за корупцију, а плата достојна части и одговорности судије је једно од таквих средстава.

Очигледно је да се са тиме не може повући директна веза, али вреди размислити о томе да је у временском периоду од 2011. до 2013. године против троје судија покренут кривични поступак због давања и примања мита, а за сада је донешена једна правоснажна пресуда којом је утврђена одговорност за наведено кривично дело.<sup>52</sup>

## ЗАКЉУЧАК

У овоме раду смо покушали да извршимо анализу мађарског судског система. Два његова базична елемента су ефикасност и квалитетно суђење, који најбоље осликавају стање правосудног система. Њихова компарација са правним системима других држава могућа је само делимично, јер наиме, због разлика у правним системима појединих држава не постоји јединствени метод подесан за међународно упоређивање. Подаци изнесени у јавности у неким погледима осликавају готово идеално стање, те без пружања позадинских информација показују слику о изузетно ефикасном правосудју. Таквим се сматра статистички податак да се на нивоу Европске уније Мађарска налази на 7. месту у погледу броја судија на 100.000 становника. Исто тако на ефикасност правосудја указују и статистички подаци у вези са временским периодом потребним за завршетак кривичних процеса. По истима се мађарски

<sup>52</sup> Види годишње извештаје председника Државне судске канцеларије за временски период 2011. – 2013. године: <http://birosag.hu/obh/elnokei-beszamolok/feleves-eves-beszamolok>

судови налазе на 6. месту међу државама Европске уније у погледу брзине решавања спорова у грађанским и привредним предметима, те на 4. месту у вези решавања управних спорова. Ови подаци могу да се сматрају изванреднима нарочито у светлу чињенице да су буџетска средства намењена судовима у европским оквирима изузетно ниска. Наиме, у погледу издатака за судове на 100.000 грађана Мађарска се у ЕУ налази тек на 18. месту. У раду указујемо и на то да горе наведени показатељи могу довести до искривљене слике, а избегавање стварања такве слике могло би се отворити само стварањем јединственог општеевропског метода за оцењивање успешности функционисања судова. Постојећи европски модел оцењивања наиме, пре свега инспирише руководиоце судова у државама чланицама да у циљу приказивања што боље оцене, побољшају површинске показатеље, што је пуно једноставније него ли постићи онај циљ да судови предмете решавају темељно, а опет унутар разумних рокова. Иако по нашем мишљењу проценат уложених жалби пружа реалну могућност да се ефикасност судија и судова прикаже објективно, ипак би и за тај начин оцењивања било пожељно пронаћи јединствени модел, како би се могла проводити међународна компарација. Указали смо и на то да недовољна плаћеност мађарских судија носи у себи стварну опасност од угрожавања принципа независности судија. Према подацима СЕРЕЈ-а за 2012. годину просечна бруто плата мађарских судија била је друга најнижа плата унутар свих држава Европске уније.<sup>53</sup> Реч је о чињеници која представља реалну могућност контра селекције чији се симптоми већ сада називају. Сва напред наведена мађарска искуства могу да буду драгоцена за Србију и за друге државе које чекају на чланство у Европској унији.

---

<sup>53</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf)

Matyas Bencze, Ph.D., Associate Professor  
University of Debrecen  
Faculty of Law  
bencze.matyas@law.unideb.hu

## What to Learn from the Hungarian Judicial Reform?

**Abstract:** Hungary has gone through profound constitutional changes in the past five years. The Hungarian justice system has also been affected by these changes. The question is how these structural reforms have influenced the efficiency and quality of judicial practice. The paper charts and evaluates the performance of the Hungarian court system in empirical terms and sheds light on the determining factors of court performance in Hungary. As a general conclusion the paper pays attention to the dangers of putting more emphasis on the surface numbers (such as speed of the trial) by court leaders than on enforcing the fair trial and substantive quality requirements. This should be taken seriously by any country that is seeking to reconstruct its justice system according to European expectations.

**Key words:** transitional justice, selection of judges, court performance, efficiency of justice systems, workload of judges, analysis and evaluation of judges' work

Датум пријема рада: 06.06.2016.