

Božidarka Dodik*

Vrednovanje rada sudija u Bosni i Hercegovini

Sadržaj

1. Uvod
2. Evropski standardi
 - 2.1. Izvještaj Evropske mreže sudskih savjeta (ENCJ) - Minimalni standardi vrednovanja rada i nepremjestivosti sudija 2012 – 2013
 - 2.2. Savjetodavno vijeće evropskih sudija (CCJE) – Mišljenje broj 17 (2014) o vrednovanju sudijskog rada, kvaliteti pravosudnog sistema i poštivanju sudijske neovisnosti
3. Ocjenjivanje rada sudija u Bosni i Hercegovini sa osvrtom na evropske standarde
 - 3.1. Pravni okvir
 - 3.2. Period ocjenjivanja i ocjenjivač
 - 3.3. Kvantitet, kvalitet i odnos prema radu kao elementi ocjene
 - 3.4. Posebni slučajevi ocjenjivanja
 - 3.5. Utvrđivanje ocjene rada
4. Zaključak

1. Uvod

Princip podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku je bez dvojbe ključni mehanizam funkcioniranja demokratske države, a neovisnost pravosuđa je *conditio sine qua non* uspostavljanju vladavine prava. Pri tome, princip vladavine prava podrazumijeva i da je pravosudni sistem djelotvoran i ujedno, da sudske odluke budu najviše moguće kvalitete. Stoga, sistem vrednovanja rada sudija treba da bude osmišljen tako da postigne dvostruki cilj: da omogući pravilnu i sveobuhvatnu procjenu efikasnosti rada i sposobnosti sudija (a da se pri tome ne naruši princip neovisnosti), kao i da bude mehanizam koji će doprinijeti poboljšanju kvaliteta sudske odluke.

U redovima koji slijede isložit ću svoje mišljenje o bosanskohercegovačkom sistemu, naime, da li i u kojoj mjeri postojeći sistem vrednovanja rada sudija u Bosni i Hercegovini postiže pomenute ciljeve. Pri tom ću se osvrnuti na usklađenost sa evropskim standardima.

*Autorica je magistar politologije i sutkinja Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine. Svi stavovi izneseni u ovom radu predstavljaju isključivo njene lične stavove.

2. Evropski standardi

U evropskim državama postoje dva osnovna modela vrednovanja rada sudija: *formalni* i *neformalni*.

Većina država u kojima se primjenjuje običajno pravo, vrednuje rad sudija na *neformalan* način koji se u najkraćem obavlja tako da sudije na višim položajima (uglavnom predsjednici sudova, predsjednici odjeljenja) imaju mentorska zaduženja u odnosu na rad drugih sudija, bilo neposrednim uvidom ili temeljem izvještaja. Na taj način zapažaju kako slabosti, tako i afirmativne osobine sudije te u skladu s tim poduzimaju potrebne mjere.

Formalni sistem ocjenjivanja rada sudija primjenjuje se uglavnom u državama sa tradicijom kontinentalnog prava i zasniva se na vrlo složenim i visoko formaliziranim kriterijima, na periodičnoj osnovi, tako da se ukupan rad sudije (u određenom vremenskom periodu) procjenjuje u odnosu na tako postavljene kriterije.

Međutim, bez obzira na različitosti u vrednovanju rada sudija, moguće je uspostaviti minimalne standarde koji odgovaraju zajedničkim karakteristikama oba pomenuta modela.

2.1. Izvještaj Evropske mreže sudskih savjeta (ENCJ) - Minimalni standardi vrednovanja rada i nepremjestivosti sudija 2012 – 2013

Prema ovom dokumentu, neovisno o postojanju različitih modela vrednovanja rada sudija u evropskim državama, moguće je uspostaviti zajedničke ciljeve koje treba da postignu kako formalni, tako i neformalni sistemi ocjene rada sudija:

- Unapređenje efikasnosti pravosudnog sistema. Ovaj cilj povezuje vrednovanje rada sudija sa sistematskim ocjenjivanjem pravosudnih sistema.
- Očuvanje kvaliteta sudija, u profesionalnom smislu, sa ciljem boljeg služenja građanima.
- Razvijanje vještina kod sudija, uključujući i dodatnu obuku, ukoliko ishod vrednovanja rada pokaže da je to neophodno.
- Sprečavanje pojave problema i lošeg rada pravosudnog sistema.
- Veća motiviranost i zadovoljstvo sudija izazvano sve boljim obavljanjem profesionalnih zaduženja.
- Bolje upravljačke i liderske sposobnosti pripadnika pravosuđa i posredno, veća odgovornost pravosuđa i veći stepen povjerenja javnosti u pravosudni sistem.

Također, moguće je uspostaviti zajedničke minimalne kriterije ocjene rada sudija na sljedeći način:

- Kriterijumi za vrednovanje rada sudija treba da budu raznoliki i sveobuhvatni i da uključuju kako kvantitativne tako i kvalitativne pokazatelje, kako bi omogućili punu i dubinsku ocjenu rada sudije.

- Metoda koja uključuje vrednovanje rada sudije na osnovu kvaliteta sudskih odluka ne bi smjela da ugrožava nezavisnost pravosuđa, ni kao cjeline a ni na pojedinačnoj osnovi.
- Radnje i odluke sudije bi trebalo vrednovati isključivo u skladu sa principom sudijske nezavisnosti, bez provjeravanja legitimnosti i validnosti pojedinačnih procesnih odluka.
- Količina posla koju je sudija obavio može da bude jedan od kriterijuma koji se koriste pri vrednovanju rada sudije. Ova metoda vrednovanja rada omogućuje ocjenu toga da li su predmeti riješeni u odgovarajućim vremenskim okvirima, kao i da li ima zaostalih predmeta zbog kojih bi sudu možda trebalo dodijeliti dodatne resurse i preduzeti mjere u cilju smanjenja broja ovakvih predmeta ili njihove potpune eliminacije.
- Uspješno okončan žalbeni postupak treba obazrivo koristiti kao jedan od brojnih kriterijuma za ocjenu kvaliteta rada, jer on ne mora po svaku cijenu da oslikava kvalitet odluke protiv koje je žalba podnijeta.

Naposlijetku, kada je u pitanju sam postupak vrednovanja rada sudija, za potrebe ovog rada, može se iz Izvještaja ENCJ izdvojiti sljedeće:

- Zakoni i propisi koji reguliraju vrednovanje rada sudija trebalo bi jasno i detaljno da propišu sve relevantne aspekte vrednovanja.
- Postupak vrednovanja (naročito ako je formalne prirode) bi trebalo sudiji (ili javnom tužiocu) čiji se rad vrednuje, da obezbijedi uvid u dokumentaciju koja se razmatra, kao i priliku da uzme aktivno učešće u postupku tako što će iznijeti sopstveno mišljenje o kvalitetu svog rada i prokomentarisati kritike.
- Svaki sudija čiji se rad vrednuje ima pravo da bude obaviješten o ishodu, naročito ako odluka sadrži negativne posljedice po sudiju u smislu njegove profesionalne karijere, finansija ili nametanja posebnih obaveza. Ovo podrazumijeva potrebu za postojanjem nezavisnog postupka revizije ili podnošenja pritužbe, kome može da pristupi svaki sudija koji vjeruje da u postupku vrednovanja prema njemu/njoj nije postupano pravedno.
- Treba definirati disciplinske prekršaje zbog kojih sudija može da bude udaljen sa dužnosti, a disciplinski postupak treba da poštuje odgovarajuću proceduru, uključujući i mogućnost osporavanja, podnošenja žalbe ili zahtjeva za preispitivanje odluke koju je donijelo tijelo nadležno za sprovođenje disciplinskog postupka.

2.2. Savjetodavno vijeće evropskih sudija (CCJE) – Mišljenje broj 17 (2014) o vrednovanju sudijskog rada, kvaliteti pravosudnog sistema i poštivanju sudijske neovisnosti

Osnovni cilj ovog mišljenja je da se odgovori na pitanje o tome kako pojedinačna ocjena rada sudija može poboljšati kvalitetu pravosuđa, a da se time ne ugrozi neovisnost sudija. Na osnovu sveobuhvatne analize postojećih sistema vrednovanja i dilema s tim u vezi, CCJE je u ovom mišljenju dao sljedeće preporuke:

- Svaki oblik vrednovanja pojedinih sudija mora ispunjavati dva ključna zahtjeva i to: da pravda najviše kvalitete i da uspostavlja odgovarajuću odgovornost u demokratskom društvu.
- Ako nakon pažljive analize država članica odluči da ovi ključni zahtjevi ne mogu biti ispunjeni drugim sredstvima (npr. „neformalna“ procjena), CCJE predlaže usvajanje formalnijeg sistema individualnog vrednovanja.
- Cilj svih pojedinačnih vrednovanja sudija usvojenog od strane države članice, bilo da je to „formalni“ ili „neformalni“ oblik vrednovanja, mora biti poboljšanje kvalitete rada sudija i na taj način cijelog pravosudnog sistema zemlje.
- CCJE potiče sve države članice da koriste neformalne evaluacijske postupke koji pomažu usavršavanje sudija i time ukupnu kvalitetu sudstva. Takva sredstva neformalnog vrednovanja uključuju pomaganje sudijama dajući im priliku za samo-procenu, pružajući im povratne informacije i neformalna kritiku njihova rada.
- Osnova i glavni elementi za formalno vrednovanje (gdje postoji) trebali bi biti postavljeni jasno i iscrpno u primarnom zakonodavstvu. Detalji se mogu regulirati podzakonskim propisima koji bi također trebali biti objavljeni. Sudbeno vijeće (gdje postoji) bi trebalo igrati važnu ulogu u pružanju pomoći u formuliranju ovih pitanja, osobito u formiranju kriterija za ocjenjivanje.
- Procjena se mora temeljiti na objektivnim kriterijima. Takvi kriteriji trebaju se prvenstveno sastojati od kvalitativnih pokazatelja, ali osim toga, mogu se sastojati i od kvantitativnih pokazatelja. U svakom slučaju, pokazatelji koji se koriste moraju omogućiti ocjenjivačima da uzmu u obzir sve aspekte koji čine dobar sudijski rad. Procjena se ne bi trebala temeljiti samo na kvantitativnim kriterijima.
- Izražavanje rezultata ocjenjivanja po bodovima, postocima ili rangiranju suca, bez daljnjih dodatnih informacija treba izbjegavati, jer to može stvoriti lažni dojam objektivnosti i izvjesnosti. CCJE se protivi bilo kojem obliku trajnog rangiranja sudija. Međutim, sistem rangiranja je prihvatljiv za neke posebne namjene, kao što je primjerice napredovanje sudija.
- Radi očuvanja načela neovisnosti sudstva, pojedinačne procjene trebaju provoditi sudije. Sudbena vijeća (gdje postoje) mogu imati ulogu u tom procesu. Procjene Ministarstva pravosuđa i drugih vanjskih tijela treba izbjegavati.
- Dokazi na kojima se temelje procjene moraju biti potpuni i vjerodostojni, osobito ako se radi o dokazima koji čine osnovu za nepovoljnu ocjenu.
- Individualno ocjenjivanje sudija trebalo bi, u načelu, odvojiti od ocjenjivanja rada suda i od disciplinskih postupaka.
- Bitno je da postoje procesna jamstva u svim elementima postupka ocjenjivanja. Sudija mora biti u stanju izraziti svoje mišljenje o tom procesu kao i o predloženim zaključcima ocjene. Oni također moraju imati pravo osporiti procjene, pogotovo kada to utječe na „građanska prava“ sudija u smislu člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

- Negativna ocjena ne bi smjela (osim u iznimnim okolnostima) dovesti do razrješenja sudije. To bi trebalo biti moguće samo u slučaju ozbiljnih kršenja disciplinskih pravila ili kršenja kaznenih odredbi utvrđenih zakonom ili kada je neizbježan zaključak procesa evaluacije da je sudija nesposoban ili ne želi obavljati svoju sudijsku dužnost. Ovakvi zaključci moraju biti rezultat pravilnog postupka i temeljiti se na pouzdanim dokazima.
- Korištenje pojedinačnih ocjena da bi se utvrdila plaća i mirovina pojedinog sudije treba izbjegavati, jer bi ovaj proces mogao utjecati na ponašanje sudija i tako ugroziti neovisnost sudstva i interese stranaka.
- Načela i postupci na kojima se temelji postupak ocjenjivanja moraju biti dostupni javnosti. Međutim, proces i rezultati pojedinačnih procjena moraju, u načelu, ostati povjerljivi kako bi se osigurala neovisnost i sigurnost sudije.

3. Ocjenjivanje rada sudija u Bosni i Hercegovini sa osvrtom na evropske standarde

U Bosni i Hercegovini (BiH) zastupljen je model formalnog ocjenjivanja rada sudija. Tako ciljevi ocjene i kriteriji koji se koriste te postupak ocjenjivanja regulirani propisima i to podzakonskim aktima. Pri tome valja imati u vidu da zbog fragmentiranosti države, u Bosni i Hercegovini paralelno egzistiraju četiri pravosudna sistema: na nivou države BiH, na nivou entiteta Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS), te na nivou Brčko Distrikta (BD). Također, važno je naglasiti da u BiH od 2004. godine postoji posebno pravosudno tijelo – Visoko sudsko i tužiteljsko vijeće (VSTV), nadležno za imenovanje i razrješenje sudija i tužitelja, vođenje disciplinskih postupaka i općenito, za jačanje institucionalne i individualne nezavisnosti pravosuđa i nositelja pravosudnih funkcija¹.

3.1. Pravni okvir

Zakon o VSTV BiH, u svom članu 17 tačka 22, utvrđuje ovlaštenje VSTV-a da uspostavlja kriterije za ocjenjivanje rada sudija i tužitelja, ali ne sadrži osnovna pravila za ocjenjivanje, kao ni postupak u kojem bi se ocjena rada sudija i tužitelja trebala provoditi. Ti kriteriji sadržani su u podzakonskom aktu koji se zove *Kriteriji za ocjenu rada sudija u Bosni i Hercegovini* (Kriteriji). Kriterije je usvojilo VSTV u novembru 2012. godine, uz izmjene iz decembra 2013. godine. Također, podzakonski akti koji su relevantni u pogledu ocjene rada su i *Pravilnik o postupku ocjenjivanja rada, podnošenja prigovora i odlučivanja po prigovoru na ocjenu rada sudija, predsjednika sudova i stručnih saradnika* iz novembra 2012. godine (Pravilnik o postupku), ali i *Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad sudija, stručnih saradnika i drugih nositelja pravosudnih funkcija* (Pravilnik o orijentacionim mjerilima), usvojen od strane VSTV-a u januaru 2012. godine. Kada su u pitanju važeći zakoni o sudovima i to Zakon o sudovima u FBiH², Zakon o sudovima RS³ i Zakon o sudovima BD⁴, oni sadrže neka osnovna pravila od značaja za ocjenu rada sudija, dok takve odredbe ne sadrži Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine⁵.

¹ Zakon o VSTV BiH, Sl. gl. BiH 25/04, 93/05, 48/07, 15/08.

² Sl. nov. FBiH 38/05, 22/06, 63/10.

³ Sl. gl. RS 37/12.

Tako Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine (u članu 41) propisuje da se rezultati rada sudija i predsjednika sudova ocjenjuju najmanje jednom godišnje, shodno kriterijima koje utvrdi VSTV. Ocjenjivanje rezultata rada sudija vrši predsjednik suda, dok rezultate rada predsjednika suda ocjenjuje predsjednik neposredno višeg suda. Zakon o sudovima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (u članu 42) određuje da se rezultati rada sudija i predsjednika sudova ocjenjuju najmanje jednom u tri godine u skladu sa kriterijima koje utvrdi VSTV. Novoizabrane sudije se za prve tri godine mandata ocjenjuju jednom godišnje. Ocjenjivanje rezultata rada sudija vrši predsjednik suda; rezultate rada predsjednika Osnovnog suda ocjenjuje predsjednik Apelacijskog suda, a ocjenjivanje rada predsjednika Apelacijskog suda vrši VSTV. Naposljetku, Zakon o sudovima Republike Srpske (u članu 67) propisuje da se rezultati rada sudija i predsjednika sudova ocjenjuju najmanje jednom u tri godine, shodno kriterijima koje utvrdi VSTV. Novoizabrane sudije ocjenjuju se jednom godišnje za prve tri godine mandata. Ocjenjivanje rezultata rada sudija vrši predsjednik suda, rezultate rada predsjednika suda ocjenjuje predsjednik neposredno višeg suda, a predsjednika Vrhovnog suda Republike Srpske ocjenjuje VSTV.

Kada se postojeći pravni okvir u BiH uporedi sa međunarodnim standardima o kojima je prethodno bilo riječi (Minimalni standardi), valja zapaziti da nije dosljedno implementirana preporuka koja se odnosi na to da se zakonom urede i definiraju osnovna pravila o postupku ocjenjivanja rada sudija, nego su ta pravila sadržana u podzakonskim aktima. Dalje, jasno je i da postojeći zakonodavni okvir nije usklađen, s obzirom da Zakon o Sudu BiH uopće ne sadrži pravni osnov za ocjenjivanje rada sudija i predsjednika suda, a u pogledu perioda ocjenjivanja, samo u Federaciji BiH se ocjenjivanje vrši jednom godišnje, dok se ta ocjena u RS i BD vrši svake tri godine (sa izuzetkom novoimenovanih sudija koji se u prvih tri godine rada ocjenjuju jednom godišnje). Iz toga slijedi da se sudije u BiH ne nalaze u jednakom pravnom položaju s obzirom na period ocjenjivanja. Pored togau pogledu perioda ocjenjivanja u FBiH, valja zapaziti da međunarodni standardi ne preporučuju učestalo ocjenjivanje sudija, s obzirom da bi se to moglo smatrati svojevrsnim pritiskom i na taj način ugrožavati sudijsku neovisnost.

3.2. Period ocjenjivanja i ocjenjivač

Prema članu 3 Kriterija, ocjenjivanje sudija vrši se u slučajevima i rokovima propisanim zakonom, što znači da Kriteriji referiraju na postojeće zakonske odredbe o kojima je prethodno bilo riječi. Dakle, ocjenjivanje rada sudija vršit će se svakih tri godine, osim u FBiH, gdje se ocjenjivanje vrši svake godine. Sudija neće biti ocijenjen ukoliko je tokom perioda ocjenjivanja na obavljanju funkcije proveo manje od jedne polovine perioda ocjenjivanja, niti će se ocjenjivati sudija koji u momentu ocjenjivanja više ne obavlja funkciju u pravosuđu, osim ukoliko to sam ne zatraži (član 4 Kriterija).

Ocjenjivanje rada sudije vrši predsjednik suda ili (ukoliko je u vrijeme provođenja postupka ocjenjivanja predsjednik suda trajno odsutan sa funkcije) sudija koji vrši dužnost predsjednika suda (član 5 stav 1 i 2). Prilikom ocjenjivanja sudija po elementu ocjene odnos prema radu, predsjednik suda može pribaviti mišljenje predsjednika sudskog odjeljenja u kojem je sudija raspoređen (član 6 stav 1).

⁴ Sl. gl. BD 19/07, 20/07, 39/09, 31/11.

⁵ Sl. gl. BiH 29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 9/04, 35/0461/04, 32/07, 74/09, 97/09.

3.3. Kvantitet, kvalitet i odnos prema radu kao elementi ocjene

Sudije svih sudova u BiH se ocjenjuju prema sljedećim elementima ocjene rada: ostvarena orijentaciona norma, kvalitet odluka i odnos prema radu (član 14 Kriterija), osim sudija Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, Vrhovnog suda Republike Srpske i Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, koji se ocjenjuju prema elementima koji se odnose na ostvarenu orijentacijsku normu i odnos prema radu (član 18 Kriterija). Ocjena rada sudije se formira na osnovu zbira ostvarenih bodova po navedenim elementima ocjene rada (član 8 stav 2 Kriterija), pri čemu se za kvantitet može ostvariti maksimalno 40 bodova, za kvalitet također maksimalno 40 i za odnos prema radu 20, dakle, maksimalno po ovim elementima 100 bodova.

Kada je u pitanju *kvantitet*, odnosno ostvarena orijentaciona norma, ona se obračunava prema Pravilniku o orijentacionim mjerilima (član 15 stav 1 Kriterija). Na osnovu ostvarene orijentacione norme, sudiji se dodjeljuje određeni broj bodova kako slijedi: do 50% ostvarene orijentacione norme 0 bodova; 51-70% ostvarene orijentacione norme 5 bodova; 71-75% ostvarene orijentacione norme 10 bodova; 76-80% ostvarene orijentacione norme 15 bodova; 81-85% ostvarene orijentacione norme 20 bodova; 86-90% ostvarene orijentacione norme 25 bodova; 91-95% ostvarene orijentacione norme 30 bodova; 96-100% ostvarene orijentacione norme 35 bodova; više od 100% ostvarene orijentacione norme 40 bodova (član 15 stav 2 Kriterija).

Međutim, ne postoji nikakva gradacija u bodovanju kada je riječ o prebačaju norme u određenom procentu, što znači da se i prebačaj norme od 101% vrednuje sa istim brojem bodova (40), kao i prebačaj od npr. 130% ili 150%. Na ovaj način sudije nisu motivirane da ostvare prebačaj norme u većem procentu, pa ako vrednovanje rada sudija, između ostalog, ima za cilj i poboljšanje učinkovitosti pravosudnog sistema, onda se na ovakav način gubi vrijedan mehanizam za postizanje tog cilja. Pri tome valja podsjetiti da je prema ranije pomenutim Minimalnim standardima ENCJ jedan od ciljeva sistema vrednovanja rada sudija veća motiviranost i zadovoljstvo sudije izazvano boljim obavljanjem profesionalnih zaduženja.

Ovdje je također bitno naglasiti da se prema Pravilniku o orijentacionim mjerilima, obračun godišnjih rezultata rada vrši na bazi od 11 mjeseci. Ukoliko je sudija zbog opravdanog odsustva sa posla (a to se odnosi na bolovanje, vrijeme provedeno na radu u VSTV i vrijeme provedeno na raznim drugim odsustvima, odobrenim u skladu sa pozitivnim pravnim propisima, na osnovu odluke predsjednika suda ili drugog nadležnog tijela), proveo na radu više od polovine perioda ocjenjivanja, a manje od ukupnog perioda ocjenjivanja, usljed čega nije donio broj odluka koji odgovara godišnjoj normi, bodovat će se sa 35 bodova ako je broj odluka koje je donio proporcionalan vremenu provedenom na radu (član 15 stav 3 Kriterija). Iz toga zapravo slijedi da će se norma uvijek obračunavati na bazi od 11 mjeseci u toku jedne kaledarske godine ukoliko se ne radi o naprijed navedenim slučajevima odsustva. S tim u vezi valja zapaziti da je takav obračunski period posve nerealan, s obzirom na redovna godišnja odsustva s posla sudija koja im po zakonu pripadaju.

Kada je u pitanju Federacija BiH (a slična je situacija i u drugim dijelovima države), Zakonom o praznicima⁶, koji je preuzet i koji se u skladu sa Ustavom Federacije BiH primjenjuje kao

⁶ Sl. 1. R BiH 2/92, 13/94.

federalni zakon, određeno je da su međunarodni praznici u Federaciji Bosne i Hercegovine Nova godina (2 dana), Prvi maj (2 dana) i Dan pobjede nad fašizmom (proslavlja se radno). Nadalje, Zakonom o proglašenju 1. marta Danom nezavisnosti Bosne i Hercegovine⁷ određeno je da je 1. mart Dan nezavisnosti Bosne i Hercegovine praznik i na taj dan državni organi, poduzeća i druga pravna lica ne rade. Zakonom o proglašenju 25. novembra Danom državnosti Bosne i Hercegovine⁸ određeno je da je 25. novembar Dan državnosti Bosne i Hercegovine i da na taj dan državni organi, poduzeća i druga pravna lica ne rade. Pored praznika koji se u Federaciji Bosne i Hercegovine proslavljaju kao državni praznici, Zakonom o radu⁹ utvrđeno je pravo zaposlenika da odsustvuje sa posla četiri radna dana u toku jedne kalendarske godine radi zadovoljavanja njegovih vjerskih odnosno tradicionalnih potreba, s tim da se odsustvo od dva dana koristi uz naknadu plaće - kao plaćeno odsustvo, a dva dana bez naknade plaće - kao neplaćeno odsustvo. Također, prema odredbi člana 8 Zakona o platama i naknadama sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine, sudije i tužiocima imaju pravo na naknadu plaće u punom iznosu za vrijeme korištenja godišnjeg odmora u trajanju od 30 radnih dana, a odredbom člana 16. stav 4. Zakona o centru za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine¹⁰ propisana je obaveza stručnog usavršavanja (edukacije) sudija, te u skladu sa odlukom VSTV-a iz oktobra, odnosno decembra 2013. godine, određeno je trajanje stručnog usavršavanja od minimalno 3 dana u toku kalendarske godine.

Iz navedenog slijedi da po raznim zakonskim osnovima, sudiji pripada pravo na odsustvo s posla u trajanju od 43 radna dana - to je jedanko odsustvu u trajanju od 2 kalendarska mjeseca. Shodno tome, godišnji normativ morao bi se utvrđivati u odnosu na 10 mjeseci, jer to predstavlja stvarno provedeno vrijeme na poslu za svakog sudiju. Prema tome, sadašnji način obračuna norme na bazi 11 mjeseci u toku kalendarske godine podrazumijeva da je sudija dužan raditi za vrijeme trajanja dijela godišnjeg odmora, za vrijeme međunarodnih, državnih i vjerskih praznika, kao i za vrijeme obavezne minimalne edukacije, pa je onda faktički, mjesečna, odnosno godišnja norma sudije, veća od norme propisane odredbom člana 18 Pravilnika o orijentacionim mjerilima. Stoga bi realan obračunski period godišnje norme bio 10, a ne 11 mjeseci, kako je to propisano važećim Pravilnikom o orijentacionim mjerilima.

Kvalitet odluka sudije ocjenjuje se temeljem dva parametra: na osnovu procenta ukinutih odluka u odnosu na ukupan broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka od strane suda više instance (po kojem osnovu se može ostvariti maksimalno 30 bodova) i na osnovu procenta ukinutih i preinačenih odluka u odnosu na ukupan broj donesenih odluka na koje se može izjaviti pravni lijek (maksimalno 10 bodova)¹¹. Prilikom računanja procenta ukinutih odluka u predmetu u kojem je odluka djelimično ukinuta, takav predmet se računa kao pola ukinute odluke, a preinačena odluka donesena na raspravi ili na pretresu pred višim sudom računa se kao jedna ukinuta odluka.

Prema prvom parametru, obračun ostvarenog kvaliteta odluka sudije vrši se na sljedeći način: preko 40% ukinutih odluka – 0 bodova, preko 30 – 40% ukinutih odluka – 8 bodova, preko 20-

⁷ Sl. 1. R BiH 9/95.

⁸ *Ibid.*

⁹ Sl. nov. FBiH 43/99, 32/00, 29/03, 26/16.

¹⁰ Sl. nov. FBiH 24/02, 40/02, 59/02 i 21/03.

¹¹ Čl. 16 st. 1 Kriterija.

30% ukinutih odluka – 16 bodova, preko 10-20% ukinutih odluka – 24 boda i od 0-10% ukinutih odluka – 30 bodova. Po drugom parametru, preko 20% ukinutih odluka donosi 0 bodova; preko 15 do 20% ukinutih odluka 2 boda; preko 10 do 15% ukinutih odluka – 4 boda; preko 6 do 10% ukinutih odluka - 6 bodova; preko 3 do 6% ukinutih odluka donosi 8 bodova i do 3% ukinutih odluka - 10 bodova (član 16, stav 3 i 4 Kriterija).

U pogledu kvaliteta sudskih odluka kao elementa vrednovanja sudijskog rada, vidljivo je da se on oslanja isključivo na statističke podatke koji se odnose na broj ukinutih i preinačenih presuda. Međutim, u svjetlu Minimalnih standarda, može se zapaziti da se ovaj element mora koristiti sa posebnim oprezom, imajući u vidu to da statistički podaci nisu uvijek pouzdano mjerilo kvaliteta (npr. prema procesnim krivičnim zakonima u BiH, drugostepeni sud u krivičnom postupku pravilnost presude ispituje samo u onom dijelu u kojem se ona pobija žalbom, a po službenoj dužnosti pazi jedino na povrede Krivičnog zakona koje su na štetu optuženog)¹². Stoga je jasno da postojeća kvalitativna ocjena, sasvim zanemaruje kvalitet sudijskih odluka sa aspekta *uvjerljivosti argumentacije, sposobnosti pravilnog rješavanja pravnih i činjeničnih pitanja, odnosno pravilne primjene zakona, sposobnosti rješavanja obimnih i kompleksnih predmeta* i sl.

Odnos prema radu ocjenjuje se na osnovu zapažanja ocjenjivača prema sljedećim parametrima: a) rad po predmetima prema starosti inicijalnog akta i zakonski prioritetnim predmetima - ukupno 10 bodova; b) blagovremenost u izradi i donošenju naredbe za otpremu sudske odluke - ukupno 5 bodova; c) poštivanje zakonskih rokova u zakazivanju i nastavcima pretresa/rasprava – ukupno 5 bodova (član 17. Kriterija).

Svi navedeni parametri utvrđuju se temeljem podataka evidentiranih prema Pravilniku o sistemu za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS)¹³, dakle, ponovo se radi o statističkoj ocjeni, iako bi po svojoj prirodi ovaj element trebao da bude kvalitativan. Ovo stoga što vrijeme rada na određenom predmetu zavisi od niza faktora koje CMS ne prepoznaje. Prije svega, tu se mora imati u vidu da priliv predmeta vrlo često premašuje kapacitet suda, odnosno, da su sudije zadužene sa tolikim brojem predmeta da ih ne mogu riješiti blagovremeno, ili se pak radi o izradi obimnih i kompleksnih sudijskih odluka koje usljed toga ne mogu biti izrađene/otpremljene u zakonskim rokovima, pa bi i ovaj element ocjene rada sudija bilo nužno korigirati, odnosno, dopuniti relevantnim parametrima.

3.4. Posebni slučajevi ocjenjivanja

U određenim slučajevima ocjenjivač će, na ukupan zbir ostvarenih bodova, ocjenjivanom sudiji dodijeliti dodatne bodove, kako slijedi: a) sudijama koji su obavljali dužnost na dva ili više referata različitih odjela - 5 bodova; b) sudijama koji su bili edukatori i ocijenjeni su ocjenama vrlo dobar i odličan - 2 boda (član 20, stav 1 Kriterija).

Kada je u pitanju dodjeljivanje bodova sudijama koji su bili edukatori, vidljiv je pokušaj da se nagrade određene aktivnosti koje sudija obavlja izvan redovnog posla, a koje u konačnici imaju izuzetan značaj za rad pravosuđa ili služe za njegovu promociju. Međutim, i ovaj je parametar podložan kritici. Prije svega, ne uvažava se broj obavljenih edukacija u toku jedne kalendarske

¹² Zakoni o krivičnom postupku BiH, FBiH, RS i BD. Čl. 321. Zakona o krivičnom postupku FBiH.

¹³ Pravilnik VSTV-a iz marta 2011.

godine, a prema broju bodova koji se dodjeljuje za takvu aktivnost, jasno je da, s jedne strane, njen značaj nije prepoznat, a s druge strane, takvo bodovanje ne može imati nikakav stimulirajući učinak. Zatim, sasvim su zanemareni drugi aspekti „vansudskog“ zalaganja, odnosno volje i htijenja ne samo za unapređenje i promociju pravosuđa u cjelini, nego i za vlastito stručno usavršavanje. To bi se odnosilo na objavljivanje stručnih i naučnih radova, na učešće u radu timova za izradu ili izmjene i dopune zakona, kao i na završeni postdiplomski studij (magistar i doktor nauka), te na druge slične aktivnosti koje su važne za poboljšanje kvaliteta rada pravosuđa u cjelini, te za podizanje njegovog kredibiliteta kako u stručnoj, tako i u široj javnosti. Za sada, ovako postavljen parametar zapravo odaje utisak da obavljanje ovih aktivnosti nije naročito poželjno.

3.5. Utvrđivanje ocjene rada

Ocjena rada sudija općinskih i osnovnih sudova, Osnovnog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, okružnih privrednih sudova Republike Srpske, kantonalnih i okružnih sudova i Višeg privrednog suda Republike Srpske formira se na osnovu zbira ostvarenih bodova po pojedinačnim elementima ocjenjivanja i to: a) 0-50 bodova - nezadovoljavajuće obavlja sudijsku funkciju; b) 51-67 bodova - zadovoljavajuće obavlja sudijsku funkciju; c) 68-84 bodova - dobro obavlja sudijsku funkciju; d) 85 - 99 bodova - uspješno obavlja sudijsku funkciju; e) 100 ili više bodova - izuzetno uspješno obavlja sudijsku funkciju. Ocjena rada sudija Vrhovnog suda Federacije BiH, Vrhovnog suda Republike Srpske i Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine formira se na osnovu zbira ostvarenih bodova po pojedinačnim elementima ocjenjivanja, kako slijedi: a) 0-30 bodova - nezadovoljavajuće obavlja sudijsku funkciju; b) 31-40 bodova - zadovoljavajuće obavlja sudijsku funkciju; c) 41-50 bodova - dobro obavlja sudijsku funkciju; d) 51-59 bodova - uspješno obavlja sudijsku funkciju; e) 60 ili više bodova - izuzetno uspješno obavlja sudijsku funkciju (član 21, stav 1 i 3 Kriterija).

U slučaju da je sudija ocijenjen ocjenom „nezadovoljavajuće obavlja funkciju“, moguća je njegova disciplinska odgovornost zbog povrede službene dužnosti, ali Kriteriji ne propisuju nikakve mjere ili sankcije za loš sudijski rad, odnosno, za otklanjanje posljedica koje zbog takvog rada mogu biti prouzročene. Primjera radi, loša ocjena nedvojbeno ukazuje na potrebu dodatne edukacije sudije koji je u pitanju, ili poduzimanje drugih sličnih mjera. U pravilu, loša ocjena ne bi trebala biti uzrokom razrješenja sudije, što je i preporuka prema Minimalnim standardima, no sasvim je sigurno da se loš sudijski rad ne može i ne treba ignorirati.

4. Zaključak

U Bosni i Hercegovini primjenjuje se formalni model vrednovanja rada sudija čija su osnovna pravila i parametri utvrđeni podzakonskim aktima, a kriteriji za ocjenjivanje su u određenoj mjeri usklađeni sa evropskim standardima s obzirom da uključuju i kvantitativne i kvalitativne pokazatelje, te predstavljaju dobru polaznu osnovu za uspostavljanje adekvatnog sistema vrednovanja rada sudija.

Međutim, odstupanje od Minimalnih standarda uočljivo je na više razina: prvo, nedostaju zakonom uređena i definirana osnovna pravila iz oblasti vrednovanja rada sudija, a postojeći

zakonski okvir na nivou entiteta, odnosno Distrikta Brčko, nije harmoniziran. Pri tome, učestalo vrednovanje rada sudija (u FBiH) odstupa od preporuka iz Minimalnih standarda s obzirom da to predstavlja svojevrsan pritisak kojim se ugrožava sudijska neovisnost.

Dalje, primjetno je da su standardi koji se odnose na godišnju normu izuzetno zahtjevni i ne uvažavaju čak ni zakonom propisana prava sudija na odsustva s posla, što ima za posljedicu usmjeravanje sudijskog rada na kvantitet, tj. na broj riješenih predmeta, a na uštrb kvaliteta, pri čemu se gubi i motivacija za radom na složenijim predmetima. Također, odsustvo gradacije prilikom prebačaja godišnje norme djeluje destimulirajuće, pa je upitno ostvarenje cilja iz Minimalnih standarda koji se odnosi na očuvanje kvaliteta sudija u profesionalnom smislu i općenito na poboljšanje kvaliteta usluga koje pravosudni sistem treba da pruži građanima.

Pored toga, kriteriji kvaliteta sudskih odluka i odnosa prema radu zasnovani su na statističkim pokazateljima, a oni nisu dovoljni za realnu i adekvatnu ocjenu kvaliteta rada sudije, pa je evidentna potreba za dopunom postojećih parametara koji bi uključivali i druge aspekte od značaja za vrednovanje kvaliteta, poput uvjerljivosti argumentacije, sposobnosti pravilnog rješavanja pravnih i činjeničnih pitanja, pravilne primjene zakona, sposobnosti rješavanja obimnih i kompleksnih predmeta i dr. Pri tome bi parametri odnosa prema radu koji se tiču postupanja sudija u određenim rokovima, morali uvažiti i priliv predmeta, odnosno obim posla koji uslovljava mogućnost ili nemogućnost postupanja u zadatom vremenskom okviru. Tek ukoliko bi se postojeći kriteriji dopunili u navedenom pravcu, moglo bi se smatrati da je zadovoljena preporuka Minimalnih standarda koja se odnosi na potrebu postojanja raznolikih i sveobuhvatnih kriterija (kvalitativnih i kvantitativnih), a koji zaista omogućuju punu i suštinku ocjenu rada sudije. Isto tako, značajno je zapaziti da ne postoje mjere u cilju korigiranja i otklanjanja posljedica lošeg sudijskog rada osim disciplinske odgovornosti, koja ne mora nužno postići efekte u poboljšanju kvaliteta rada sudije koji je ocijenjen negativno.

Naposlijetku, u pogledu dodatnih aktivnosti sudija, odnosno, njihovog angažmana u poslovima koji su važni kako za poboljšanje kvaliteta rada pravosuđa u cjelini, tako i za promociju pravosuđa, primjetno je da postojeći Kriteriji ne prepoznaju značaj takvog sudijskog djelovanja.

Iz svega slijedi da je potrebno korigirati i dopuniti postojeći sistem vrednovanja rada sudija u BiH u pravcu njegovog usklađivanja sa Minimalnim standardima, čime bi se uspostavio pravilniji odnos u vrednovanju *kvantiteta* i *kvaliteta* sudijskog rada, te u znatno većoj mjeri postigli oni ciljevi kojima teže moderni pravosudni sistemi: unapređenje efikasnosti pravosudnog sistema, očuvanje kvaliteta sudija u profesionalnom smislu, sa ciljem boljeg služenja građanima, razvijanje vještina kod sudija, uključujući i dodatnu obuku ukoliko ishod vrednovanja rada pokaže da je to neophodno, sprečavanje lošeg rada pravosudnog sistema, veća motiviranost i zadovoljstvo sudija izazvano sve boljim obavljanjem profesionalnih zaduženja i konačno, bolje upravljačke i liderske sposobnosti pripadnika pravosuđa a posredno, veća odgovornost pravosuđa i veći stepen povjerenja javnosti u pravosudni sistem.

Relevantni izvori (BiH):

- *Izveštaj Evropske mreže sudskih savjeta (ENCJ), Izrada minimalnih standarda u pravosuđu III, 2012-2013*
- *CCJE – Mišljenje broj 17 (2014) o vrednovanju sudijskog rada, kvaliteti pravosudnog sistema i poštivanju sudijske neovisnosti*
- *Zakon o Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 25/04, 93/05; 48/07, 15/08*
- *Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine, Sl. nov. FBiH 38/05, 22/06, 63/10*
- *Zakon o sudovima Republike Srpske, Sl. gl. RS 37/12*
- *Zakon o sudovima Brčko Distrikta, Sl. gl. BD 19/07, 20/07, 39/09, 31/11*
- *Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 9/04, 35/0461/04, 32/07, 74/09, 97/09*
- *Zakon o praznicima, Sl. l. R BiH 2/92, 13/94*
- *Zakon o proglašenju 1. marta Danom nezavisnosti Bosne i Hercegovine, Sl. l. R BiH 9/95*
- *Zakon o proglašenju 25. novembra Danom državnosti BiH, Sl. l. R BiH 9/95*
- *Zakon o radu FBiH, Sl. nov. FBiH 43/99, 32/00, 29/03, 26/16*
- *Zakon o platama i naknadama sudija i tužilaca u FBiH, Sl. nov. FBiH 72/05, 22/09, 55/13*
- *Zakon o centru za edukaciju sudija i tužilaca u FBiH, Sl. nov. FBiH 24/02, 40/02, 59/02, 21/03*
- *Kriteriji za ocjenu rada sudija u Bosni i Hercegovini, VSTV, novembar 2012*
- *Pravilnik o postupku ocjenjivanja rada, podnošenja prigovora i odlučivanja po prigovoru na ocjenu rada sudija, predsjednika sudova i stručnih saradnika, VSTV, novembar 2012*
- *Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad sudija, stručnih saradnika i drugih nositelja pravosudnih funkcija, VSTV, januar 2012*
- *Pravilnik o sistemu za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS), VSTV, mart 2011.*