

Branko Perić*

Kako pratiti i ocjenjivati rad pravosuđa, ili: zašto treba napustiti sistem normiranja rada sudija

Sadržaj

1. Uvodne napomene
2. Međunarodni normativni okvir
3. Normiranje u praksi zemalja članica EU
4. Ocjenjivanje rada sudija u pravosudnom sistemu BiH
 - 4.1. Istorijat
 - 4.2. Uspostavljeni normativni okvir
 - 4.3. Veće vrednovanje predmeta
5. Kontroverze sistema normiranja
 - 5.1. Kvalitet rada i odnos prema radu
 - 5.2. Legitimni ciljevi i način ostvarivanja
 - 5.3. Čemu služi veće vrednovanje predmeta?
 - 5.4. Spektar suprotstavljenih stavova
6. Prijedlog za novi pristup

1. Uvodne napomene

Praćenje rada sudija je dio naše pravne tradicije. U bivšoj državi orijentacione norme u pravosuđu donosili su Sekretarijati za pravosuđe i upravu (današnja ministarstva pravde)¹. Po svemu sudeći, postojala su bar dva razloga za to: praćenje efikasnosti pravosuđa² i definisanje kriterija za sistematizaciju nosilaca pravosudnih funkcija³ u institucijama pravosuđa. Nema dokumenata sa pokazateljima da je u odnosu na nosioce pravosudnih funkcija pojedinačno ocjenjivanje imalo posebnog značaja.

* Autor je Sudija Suda BiH.

¹ Usp. Pravilnik o orijentacionim mjerilima za utvrđivanje potrebnog broja sudija i ostalih radnika u redovnim sudovima, *Sl. l. SR BiH 21/87*.

² U Informaciji o radu redovnih sudova u 1989, koju je izradio Republički sekretarijat za pravosuđe i upravu SR BiH 1990. godine, navode se rezultati rada pravosuđa (broj riješenih predmeta, priliv, zaostaci, ukupna ažurnost). Kvalitet rada se ocjenjuje zadovoljavajućim (36% ukinutih odluka u građanskoj oblasti i 19,7% u krivičnoj oblasti). Usp. B. Perić, Za radikalnu reorganizaciju pravosuđa, *Pravna misao*, Sarajevo 3-4/1991, s. 73.

³ Usp. Pravilnik (bilj. 1). U članu 1 Pravilnika navodi se: „Osnov za utvrđivanje potrebnog broja sudija u redovnim sudovima je obim poslova koji sudija treba da obavi u jednoj godini, a koji se izražava brojem predmeta“.

Nakon posljednje reforme pravosuđa, praćenje i ocjenjivanje rada sudija je zadržano u nešto modifikovanom modelu. Napredovalo se u razradi mehanizama ocjenjivanja i upotrebnoj vrijednosti ostvarenja norme, o čemu će biti riječi u narednim poglavljima.

Ostalo je otvoreno pitanje da li je nakon radikalne reforme pravosudnog sistema i dalje neophodno normiranje rada sudija? Šta opravdava normiranje i kakvi su njegovi ciljevi u sistemu koji se radikalno reformiše u svim pravcima? Da li se na osnovu pojedinačnog praćenja rada sudija može pratiti i ocjenjivati rad pravosuđa kao cjeline? Šta je primarni interes društva: praćenje rada pojedinih nosilaca pravosudnih funkcija ili praćenje rada pravosuđa?

Ovo su danas najkontroverznija pitanja pravosudnog sistema. U pravosudnoj zajednici nije bilo rasprava na ovu temu.

2. Međunarodni normativni okvir

Na međunarodnom nivou nema jedinstvene prakse kada je u pitanju model vrednovanja rada sudija. Uglavnom, praksa se razvija oko dva modela: neformalnom i formalnom načinu ocjenjivanja⁴. Neformalni sistem se zasniva na nekoj vrsti instancionog praćenja rada i dostignuća sudija (od strane predsjednika sudova, predsjednika odjeljenja i viših sudova), na osnovu čega se prave procjene i donose mjere za otklanjanje problema. Formalni sistem uključuje ocjenjivanje pojedinačnih sudija na osnovu prethodno usvojenih kriterija i utvrđenih procedura.

Dva međunarodna tijela se bave problemom vrednovanja rada sudija: Savjetodavno vijeće evropskih sudija (CCJE) i Evropska mreža sudskih savjeta (ENCJ). Oba tijela prihvataju postojeća dva modela vrednovanja i ne pretenduju da favorizuju bilo koji. Evropska mreža sudskih savjeta usvojila je dokument pod nazivom Minimalni standardi vrednovanja rada sudija i nepremjestivosti sudija (Izveštaj 2012-2013)⁵. Dokument u osnovi ima za cilj usvajanje reprezentativnih minimalnih standarda u oblasti vrednovanja rada sudija kako bi se „povećao stepen međusobnog povjerenja među sudijama i tužiocima iz različitih dijelova Evropske unije, što bi doprinijelo podizanju zajedničke evropske pravosudne kulture“. Minimalni standardi naglašavaju nekoliko problema koje protivnici vrednovanja iznose kao svoje ključne argumente: 1) zakoni i propisi koji regulišu vrednovanje rada sudija trebaju jasno i detaljno propisati sve relevantne aspekte vrednovanja, 2) postupak vrednovanja bi trebao 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 i iznese svoje mišljenje i odgovori na kritike, 3) da se osigura postupak revizije ili postupak prigovora, 4) količina posla koji je sudija obavio može biti samo jedan od kriterija za ocjenjivanje, 5) kriterijumi za vrednovanje treba da budu raznoliki i da uključuju kako kvantitativne tako i kvalitativne pokazatelje, 6) metoda koja uključuje kvalitet sudskih odluka ne bi smjela da ugrožava nezavisnost pravosuđa, ni kao cjeline, a ni na pojedinačnoj osnovi.

⁴ B. Dodik, Vrednovanje rada sudija u Bosni i Hercegovini, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 26/2016, s. 8.

⁵ Odobreno 07. 06. 2013. od strane Generalne skupštine u Sofiji. Dostupno na: https://www.ency.eu/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=11&Itemid=16&lang=en, očitavanje 14. 03. 2017.

Očigledno je da Minimalni standardi polaze od ozbiljnog stepena opasnosti koje svaki sistem pojedinačnog normiranja nosi u sebi. Njihov osnovni nedostatak jeste načelna priroda i nejasna praktična vrijednost.

Mišljenje broj 17 (2014) o vrednovanju sudijskog rada, kvaliteti pravosudnog sistema i poštivanju sudijske nezavisnosti⁶, koje je Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) usvojilo 24. oktobra 2014. godine u Strazburu, ne donosi drugačiji pristup, osim što polazi od stava da je „neophodno postojanje određenog oblika ocjenjivanja rada pojedinih sudija kako bi se ispunila dva ključna zahtjeva pravosudnog sistema, a to je pravosuđe najvišeg kvaliteta i odgovornost u demokratskom društvu. U njemu se upozorava da je sudska nezavisnost preduslov za očuvanje vladavine prava i osnovna garancija pravičnog suđenja, te da pravosudna nezavisnost zavisi ne samo od nepostojanja nepoželjnih vanjskih uticaja, već takođe zahtijeva nepostojanje neprimjerenog unutrašnjeg uticaja, što bi u nekim situacijama moglo da bude rezultat ponašanja ili stavova drugih sudija⁷, uključujući i predsjednike sudova. Novina je da se države članice podstiču da koriste neformalne postupke ocjenjivanja koji će uključiti pomoć sudijama, dajući im priliku da urade samoprocjenu svog rada, pružanje povratnih informacija i neformalnih nezavisnih procjena.

3. Normiranje u praksi zemalja članica EU

Prema podacima koje je sakupio CCJE⁸, dvadeset četiri zemlje članice sprovode ocjenu rada sudija na manje-više formalan način⁹. Devet zemalja uopšte ne koristi formalan sistem pojedinačne ocjene (Češka, Danska, Finska, Island, Luksemburg, Norveška, Švedska, Švajcarska i Velika Britanija). Finska i Švajcarska ga koriste u pripremi diskusija vezanih za karijerno napredovanje. Prilikom razmatranja zahtjeva sudije za napredovanje, u Velikoj Britaniji se koristi neformalno ocjenjivanje.

Većina zemalja članica uzima u obzir kvantitativne faktore kao što su broj predmeta u radu, vrijeme provedeno na svakom predmetu i prosječno vrijeme za donošenje presude. Mnoge zemlje smatraju bitnim broj presuda koje je sudija donio, kao i broj predmeta koji su završeni na drugi način (nagodbama, povlačenjem tužbi). U mnogim zemljama daje se značaj kvalitativnim kriterijima, među kojima je i broj odluka ukinutih po žalbama¹⁰. Neke zemlje ovaj kriterij ne uzimaju u obzir, smatrajući da on ugrožava načelo nezavisnosti pravosuđa.

Polazeći od ovakve šarolikosti, CCJE zaključuje da je način ocjenjivanja pojedinačnog rada sudije neraskidivo vezan za istoriju i kulturu određene zemlje i njenog pravnog sistema. Tako su i potrebu za ocjenjivanjem pojedine zemlje različito objašnjavale: od potrebe da se obezbijedi sudska odgovornost i kvalitet pravosuđa, do utvrđivanja varijabilnog dijela zarade. Francuska i

⁶ Usvojeno 24. 10. 2014. u Strazburu. Dostupno na:

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2014\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2014)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true), očitavanje: 14. 03. 2017.

⁷ Usp. CCJE Mišljenje br. 1 (2001), st. 66, i Preporuku CM/Rec(2001)12, st. 22-25.

⁸ CCJE (bilj. 7).

⁹ Među njima je i BiH.

¹⁰ BiH, Bugarska, Hrvatska, Estonija, Gruzija, Grčka, Mađarska, Moldavija, Poljska, Rumunija, Španija, Makedonija i Turska.

Njemačka su bile izričite da bi isključivo sagledavanje kvantitativnog učinka moglo dovesti u pitanje nezavisnost sudstva¹¹.

4. Ocjenjivanje rada sudija u pravosudnom sistemu BiH

4.1. Istorijat

Ocjenjivanje rada sudija ima relativno dugu istoriju. U predratnom modelu rad sudija se pratio na osnovu orijentacionih mjerila koja su donosili sekretarijati za pravosuđe u vladama bivših republika i autonomnih pokrajina. Ta orijentaciona mjerila su utvrđivala broj predmeta koje jedan sudija treba da riješi u jednoj godini za svaku vrstu predmeta koji se nalaze u radu suda¹², ali je njihov cilj bio prvenstveno utvrđivanje potrebnog broja sudija. Ovakva vrsta statistike koristila se uglavnom za procjenu ažurnosti sudova i utvrđivanje broja sudija u sudovima. Svaki sud je bio dužan da ministarstvu pravde dostavlja godišnji izvještaj sa ostvarenim rezultatima, uključujući i pojedinačne rezultate sudija.

U reformi pravosudnog sistema, koju je pod okriljem OHR-a vodila Nezavisna pravosudna komisija, izvršena je reorganizacija sudova i tužilaštava. U toj reorganizaciji jedan broj sudova je ukinut, a za preostale sudove određen je broj sudija upravo na osnovu „indeksa ukupnog broja predmeta“ i normi koje su sudovi primjenjivali na osnovu „orijentacionih mjerila“ bivšeg Sekretarijata za pravosuđe¹³.

Zakoni o redovnim sudovima entiteta Federacije BiH i Republike Srpske, koji su dio sveobuhvatne reforme pravosuđa, preuzeli su praksu ocjenjivanja rada sudija. Zakoni o sudovima oba entiteta sadrže identičnu odredbu: rezultati rada sudija ocjenjuju se najmanje jednom godišnje u skladu sa kriterijima koje utvrdi Visoko sudsko i tužilačko vijeće. Ocjenjivanje rezultata rada sudija vrši predsjednik suda. Rezultate rada predsjednika suda ocjenjuje predsjednik neposredno višeg suda¹⁴.

Nadležnost za ocjenjivanje rada sudija entiteti su prenijeli na Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV). U članu 17 Zakona o VSTV¹⁵ propisano je da VSTV, između ostalog, „utvrđuje kriterije za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca“. Ovim problemom VSTV se bavilo neprekidno od osnivanja. Godine 2005. VSTV-u je prezentiran projekat USAID-a, koji je potpisao *Eugene J. Murret*, međunarodni ekspert *The East-West Management Institute*, u kome su predstavljeni analiza trenutnog sistema i njegovih problema, uporednopravni pregled, koji se oslanja na informacije CCJE, specifični ciljevi projekta i definisane projektne aktivnosti. Ovaj projekat je imao namjeru da razvije potpuno novi sistem mjerenja rezultata rada sudova i sudija, zasnovan na uspostavljanju vremenskih rokova i utvrđivanju pondera za svaku vrstu predmeta koji prolaze kroz sud. Ideja je bila da se procjene ponderisanih predmeta zasnivaju na novim podacima i novim procedurama kako bi se sistem ocjenjivanja učinio pravičnim.

¹¹ Usp. CCJE (bilj. 7).

¹² Usp. Pravilnik (bilj. 1). Tako je sudija u toku jedne godine trebao da riješi 198 krivičnih predmeta, po 220 istražnih i krivičnih maloljetničkih, 286 parničnih, 330 privrednih, 605 ostavinskih, itd. (čl. 3 Pravilnika).

¹³ Usp. Izvještaj Nezavisne pravosudne komisije, dostupno na: www.ohr.int, očitavanje: 14. 03. 2016.

¹⁴ Čl. 41 u Zakonu o sudovima F BiH, a čl. 48 u Zakonu o sudovima RS.

¹⁵ *Sl. gl. BiH 25/04, 93/05, 48/07 i 15/08.*

Nakon nekoliko godina rada na projektu i njegovog testiranja u nekoliko sudova, od njegove primjene se odustalo. Očigledno je na praktičnom nivou zaključeno da je sistem previše komplikovan i neprimjenjiv. Nisu ostavljeni nikakvi tragovi koji bi dokumentirali kako je došlo do zaustavljanja ovog projekta.

4.2. Uspostavljeni normativni okvir

Tek 2012. godine VSTV donosi Kriterije za ocjenu rada sudija (dalje: Kriteriji), a godinu dana kasnije i Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad sudija i stručnih saradnika u sudovima u BiH¹⁶. Kriterijima se utvrđuje način ocjenjivanja rada sudija, vođenje evidencije o ostvarenim rezultatima i elementi i način utvrđivanja ocjene. Pod „elementima ocjene“, Kriteriji podrazumijevaju ostvarenu orijentacionu normu, kvalitet odluka i odnos prema radu. Na osnovu ostvarene norme, sudiji se dodjeljuje određen broj poena (od 0-40)¹⁷. Kvalitet odluka sudije ocjenjuje se na osnovu broja ukinutih odluka u odnosu na ukupan broj donesenih odluka (od 0-40 poena)¹⁸. Odnos prema radu ocjenjuje se na osnovu zapažanja ocjenjivača po parametrima starosti inicijalnog akta i zakonskim prioritetima (10 poena), na osnovu blagovremenosti u izradi donošenju naredbi za otpremanje sudske odluke (5 poena) i poštivanju zakonskih rokova u zakazivanju i nastavcima pretresa (5 poena). Kriteriji predviđaju i „posebne slučajeve“ ocjenjivanja, prema kojima se na ukupan zbir poena sudijama koji rade na dva ili više referata dodjeljuje dodatnih 5 poena, a sudijama koji su edukatori, ocijenjeni sa ocjenom vrlo dobar i odličan, dva dodatna poena. Sudiji se na osnovu zbira poena dodjeljuju opisne ocjene: nezadovoljavajuće obavlja sudijsku funkciju (0-50 poena), zadovoljavajuće obavlja sudijsku funkciju (51-65 poena), dobro obavlja sudijsku funkciju (66-75 poena), uspješno obavlja sudijsku funkciju (76-85 poena) i izuzetno uspješno obavlja sudijsku funkciju (86 ili više poena).

Prema utvrđenim orijentacionim mjerilima, za svaku vrstu sudskog predmeta utvrđuje se set načina završetka unutar određenog referata i određuje vrijednost za te predmete (član 7) Na osnovu propisanih pravila vrši se evidencija o broju, vrsti i načinu završetka predmeta za izvještajni period¹⁹. U suštini, mjesečni i godišnji rezultat rada sudije dobija se tako što se završeni broj predmeta svede na osnovni referat i podijeli s brojem predmeta koji je sudija trebao da završi u skladu sa godišnjim normativom osnovnog referata sudije, a zatim množenjem sa brojem 100 iskaže u obliku postotka (član 18 Kriterija).

4.3. Veće vrednovanje predmeta

Pravilnik predviđa izuzetak od uspostavljenog sistema vrednovanja u vidu većeg vrednovanja predmeta za koje sudija smatra da dodijeljena vrijednost ne odgovara složenosti završenog predmeta. Dakle, mehanizam posebnog vrednovanja zasniva se na uvjerenju sudije o „pravoj vrijednosti“ predmeta. Svoje mišljenje sudija dostavlja predsjedniku odjeljenja, a ovaj predsjedniku suda, koji konačno određuje više vrednovanje od drugih predmeta, „najviše do šestomjesečne norme za posebno složene predmete“ (član 9 Kriterija).

¹⁶ Sl. gl. BiH 140/14.

¹⁷ Čl. 15 Kriterija.

¹⁸ *Ibid*, čl. 16.

¹⁹ Obračun radnog rezultata vrši se na osnovu podataka informatičke baze CMS-a.

5. Kontroverze sistema normiranja

Uspostavljeni normativni okvir za praćenje i ocjenjivanje rada sudija nosi u sebi niz kontroverzi. One stvaraju ozbiljne nedoumice vezane za njegovu svrsishodnost, objektivnost i pravičnost. Suštinski prigovori odnose se na ocjenjivanje kvaliteta odluka i odnos sudije prema radu.

5.1. Kvalitet rada i odnos prema radu

Da li je kvalitet rada sudije u vremenskom okviru od godinu dana moguće objektivno vrednovati i pravično ocijeniti? Teško bi se na ovo pitanje moglo potvrdno odgovoriti. Elementarna logika podrazumijeva da bi za potpunu i realnu ocjenu kvaliteta rada sudije bio neophodan reprezentativan broj odluka različite pravne složenosti. To objektivno nije moguće za period ocjenjivanja od godinu dana. Osim toga, sveukupno znanje sudije nije moguće procjenjivati na osnovu postupanja u ograničenom broju pojedinačnih predmeta. Njegove procesne vještine su samo dio procesa donošenja sudske odluke. Sposobnost pravilne primjene materijalnog prava i vještina pravne argumentacije često ne idu sa procesnim vještinama. U praksi se sudije često prepoznaju kao dobri procesualisti ili kao dobri poznavaoци i tumači materijalnog prava. Generalno, sudije su ljudi sa različitim intelektualnim sposobnostima i ne bi bilo korektno njihove sposobnosti svoditi na zajednički imenitelj izražen maglovitim pojmovima kao što su „dodijeljena vrijednost“ i „prava vrijednost“.

U kontekstu ocjenjivanja treba imati na umu i kompetencije onih koji odlučuju o kvalitetu odluka sudije. Sistem profesionalnog napredovanja sudija sve više se javno kritikuje i osporava, što dovodi u pitanje kompetencije sudija viših sudova čije odluke najdirektnije utiču na ocjenjivanje kvaliteta sudija nižih sudova. Objektivnost se posebno dovodi u pitanje kod ocjenjivanja odnosa sudija prema radu. Po ovom kriteriju sudija se ocjenjuje „na osnovu zapažanja ocjenjivača“. „Zapažanja ocjenjivača“ su krajnje subjektivan doživljaj, koji nije objektivno mjerljiv i opravdano se dovodi u sumnju.

Kada su u pitanju tužiocі, problem se otvara u mnogo oštrijoj formi. Tužilački refleks se teško može kvalitativno izraziti. Svi će se složiti da je on ponekad odlučujući za efikasnu istragu. Planiranje i usmjeravanje istrage je važan dio tužilačke aktivnosti. Komunikacija sa policijskim organima je, takođe, veoma važan segment istrage. Kako ga je moguće normativno izraziti? Na efikasan rad tužioca veoma mnogo utiču sposobnosti drugih – onih sa kojima tužilac po prirodi posla saraduje. U fazi zastupanja optužnice tužilac je često limitiran sposobnostima sudije (predsjednika vijeća). Ukoliko sudija posjeduje sposobnosti upravljanja postupkom i vještine u vođenju glavnog pretresa, tužilac će biti efikasniji. Da li nekompetencije sudije treba pripisati tužiocu? Da li je samo tužilac odgovoran za svoju efikasnost?

Čini se da su najvažnije sposobnosti i sudije i tužioca ostale izvan sfere objektivizacije. To ozbiljno dovodi u sumnju objektivnost i pravičnost uspostavljenog sistema vrednovanja.

5.2. Legitimni ciljevi i način ostvarivanja

Akti kojima je uređen normativni okvir definišu cilj kao potrebu da se objektivno i nepristrasno utvrdi sa kakvim uspjehom sudija obavlja svoju dužnost kako bi se „ocjenjivanje njihovog rada izvršilo na jednakim kriterijima, te se formirala jedinstvena baza podataka za praćenje rada i

izvještaja o radu sudova“ (član 3 Pravilnika o okvirnim mjerilima). U definisanju cilja težište se stavlja na „bazu podataka za praćenje rada i izvještaja o radu sudova“. Dakle, iz definicije svrhe primjene okvirnih mjerila izostalo je izričito navođenje da ocjenjivanje ima za cilj i mogućnost korištenja ocjene u postupku profesionalnog napredovanja sudije i pored toga što su rezultati ocjenjivanja jedan od ključnih kriterija za napredovanje.

Praćenje rada sudije kao legitimni cilj mogao bi se na prvi pogled uzeti kao ozbiljan argument za donošenje orijentacionih normi i kriterija za ocjenjivanje. Sudija zaista ima interes da rezultati njegovog rada budu kvantitativno i kvalitativno verifikovani na način koji bi omogućio korištenje pokazatelja u profesionalnom napredovanju.

Međutim, izražene sumnje u objektivnost načina ocjenjivanja kvaliteta rada i odnosa prema radu dovodi u pitanje ostvarivost cilja na zadovoljavajući način kako god on bio postavljen. S druge strane, legitimnost prećutanog, a u praksi prihvaćenog cilja (napredovanje!), dovodi u pitanje činjenica da interes sudija za profesionalno napredovanje nije opšte prirode. Najveći broj sudija nikada neće biti zainteresovan za napredovanje iz raznih razloga. Opravdano se postavlja pitanje zašto je potrebno ocjenjivati rad svih sudija ako interes za korištenje takvih rezultata ima samo ograničen broj sudija? Da li je interes ograničenog broja sudija istovremeno i interes pravosudnog sistema? Ta dilema otvara razumno pitanje zašto sudije koje imaju interes za napredovanje ne bi o svojim kompetencijama prikupljale dokaze tokom karijere i na osnovu tako prikupljenih objektivnih pokazatelja aplicirale na više pravosudne pozicije kako se to čini po opšteprihvaćenim konkursnim procedurama u cijelom svijetu? Dakle, da li bi za sudije i pravosudni sistem bilo korisnije da sudije sami sebe ocjenjuju (samoocjenjivanje) na osnovu kriterija koji podrazumijevaju prihvatljiv stepen objektivnosti. VSTV bi u tom slučaju imalo ulogu koju u suštini ima svako nezavisno tijelo koje vrši izbor: da razmotri dokaze koje mu kandidati prezentiraju i na osnovu njihove vrijednosti donese odluku. Nije li to iz sudijske perspektive objektivniji i pošteniji pristup vrednovanju i pojedinačnom ocjenjivanju?

Redefinisanje cilja na ovakav način oslobodilo bi pravosudni sistem obaveze vođenja evidencija i različitog administriranja, a sudije stalnog pritiska ostvarene norme. Sudije bi dobile mogućnost da više vremena posvete samoobrazovanju i kvalitetu odluka, a napredovali bi samo oni koji budu sigurni u svoje stvarne i dokazane kompetencije.

U kontekstu proklamovanog cilja postavlja se pitanje kakav je interes da se prati i ocjenjuje rad sudija Vrhovnih sudova koji su na tu poziciju došli upravo na osnovu dokazanih i provjerenih radnih rezultata i ugleda u profesionalnoj zajednici. Da li bi bilo razumno uopšte posumnjati da bi takve sudije mogle stečenu poziciju zloupotrijebiti da ne rade i da svoj stečeni ugled olake unište?

Iako se radi o ozbiljnom pitanju funkcionisanja pravosuđa, pravosudna zajednica izbjegava dijalog o ovom problemu²⁰.

²⁰ Autor je imao izlaganje o ovoj temi na redovnom godišnjem savjetovanju Udruženja sudija Federacije BiH, održanom u Neumu juna 2014. (objavljeno u časopisu *Pravo i pravda*, 1/2014, s. 281). U diskusiji su se čule otvorene kritike postojećeg sistema normiranja i prijedlozi da se pokrene rasprava o ovom problemu u okviru udruženja sudija i tužilaca i u Visokom sudskom i tužilačkom vijeću. Do danas nije bilo nikakvih rasprava o tome.

5.3. Čemu služi veće vrednovanje predmeta?

Veće vrednovanje predmeta (član 9 Pravilnika o okvirnim mjerilima) je najlošiji dio u sistemu praćenja i ocjenjivanja. Nije jasno šta su njegovi ciljevi u sistemu automatske dodjele predmeta. Da li se na taj način ispravljaju „greške“ u dodjeli predmeta? Na praktičnom nivou se ideja o pravičnosti, ako je to uopšte bila ideja, pretvorila u instrumentarij za zloupotrebe i fingiranje rezultata rada. Sudije su mogućnost uvećanja svoje norme razumjele kao šansu da steknu prednost u karijernom napredovanju pa su za svaki iole ozbiljniji predmet tražili i od predsjednika dobijali uvećanje norme. Drugi su to razumijevali kao favorizovanje određenih sudija. Pošto jedan broj sudija uvijek želi da napreduje, veće vrednovanje predmeta je u praksi uzelo maha i postalo pravilo²¹. Tako su se pojedinačne norme povećavale do apsurd²².

Predsjednici sudova olako prihvataju praksu većeg vrednovanja predmeta zbog toga što na taj način uvećavaju normu suda, što automatski utiče na njihove rezultate i ocjenu njihovog rada. Poklapanje interesa sudija sa interesom predsjednika suda srušilo je profesionalnu etiku, a sudiju pretvorilo u sitnog prevaranta.

VSTV zna za takvu praksu, ali je prećutkuje jer su „dobri“ rezultati pravosudnih institucija važni za ocjenu rada VSTV kao regulatora pravosudnog sistema. Dakle, sistem praćenja rada sudija pretvorio se u kult opštekorisne dobre statistike, čime je proklamovani cilj potpuno obesmišljen.

5.4. Spektar suprotstavljenih stavova

Ostale kontroverze oko razumijevanja potrebe za praćenjem i ocjenjivanjem rada polaze od pitanja zašto bi se mjerama kontrole rada podvrgavali ljudi koji su u posebnim procedurama izabrani kao najsposobniji i najmoralniji kandidati? Nije li praćenje i ocjenjivanje rada sudije mehanizam internog pritiska? Da li to ugrožava sudijsku nezavisnost? Na kraju, kakve koristi ima pravosuđe od normiranja i ocjenjivanja rada sudija? Da li normiranje i ocjenjivanje povećava efikasnost pravosuđa i da li utiče na kvalitet sudskih odluka? Oko ovih pitanja spore se pristalice i protivnici sistema praćenja i ocjenjivanja rada sudija.

Protivnici sistema normiranja stoje na stanovištu da je sistem zastario i kontraproduktivan²³. Suštinska osporavanja svode se na prigovore: a) da se sistem zasniva na statističkom metodu i kriterijima kojima nije moguće mjeriti profesionalni rad, b) da se u sistem praćenja rada unosi visok nivo konfuzije i nekompletnih i netačnih podataka, c) da nije jasan razlog zbog čega se težište stavlja na individualne sudije, d) da sistem polazi od pretpostavke da predsjednici sudova nisu uspostavili sistem za praćenje efikasnosti procesuiranja predmeta, e) da sistem ne obezbjeđuje komparativno praćenje rada sudija i ne uzima u obzir specifične faktore unutar svakog predmeta²⁴.

²¹ Autoru je poznato da su uglavnom sudije u Odjelu za ratne zločine Suda BiH dobijale uvećanje norme pozivajući se na broj tačaka optužnice, broj optuženih, broj izvedenih dokaza, trajanje suđenja, pa čak i broj stranica presude.

²² Prema službenoj evidenciji Suda BiH, pojedinačne sudijske norme u 2016. kreću se od 54 do 365 posto!

²³ Sud BiH je 2006. formirao komisiju sastavljenu od sudija koja je analizirala navedeni USAID-ov projekat Mjerenja i ocjenjivanja rada sudija. Komisija, u čijem radu je učestvovalo dvoje međunarodnih sudija (*Shireen Avis Fisher* i *Manfred Dauster*) sačinila je izvještaj u kome je osporen planirani pristup ocjenjivanju rada sudija. Dokument je u sudskim registrima zaveden pod br. Su-03/06.

²⁴ *Ibid.*

Ima mišljenja da praćenje i ocjenjivanje rada sudija i tužilaca ima ozbiljne negativne efekte na pravosudni sistem. Tužiocima i sudijama su primarno motivisani da ostvare mjesečnu normu²⁵, zbog čega ne mogu biti fokusirani na kvalitet i najsloženije slučajeve. Da bi ostvarili normu, tužiocima izbjegavaju složene predmete i biraju najlakše slučajeve²⁶. Postoje uvjerenja da se složeni slučajevi „cijepaju“ na pojedinačne optužnice²⁷ kako bi se prikazala veća ostvarena norma. To dovodi do dobre statistike, ali loših efekata pravosudnog sistema. Ovaj problem je posebno izražen u oblasti krivičnog pravosuđa. Zbog fokusiranosti na normu, krivično pravosuđe se dominantno bavi bagatelnim kriminalom kako bi se iskazala dobra statistika. Takav fokus politiku procesuiranja svodi na privid rezultata, što za konačan rezultat ima sve manje riješenih složenih slučajeva ratnih zločina, korupcije i organizovanog kriminala.

Radeći na potvrđivanju optužnica u Sudu BiH, sačinio sam analizu strukture krivičnih djela po podnijetim optužnicama za 2016. godinu u Odjelu za organizovani kriminal, u kome bi se trebala reflektovati struktura najtežih oblika kriminala. Rezultat je bio poražavajući: od 96 podignutih optužnica, najveći broj (62) su se odnosile na krivična djela nedozvoljenog prometa akciznih proizvoda (rezanog duvana) (25), poreske utaje (21) i prekograničnog krijumčarenja robe (16). Ova krivična djela su prema zaprijećenim kaznama iz nadležnosti sudije pojedinca i ni po čemu se ne mogu smatrati ozbiljnim kriminalom kojim bi se trebao baviti Odjel za organizovani kriminal Tužilaštva BiH.

Kult statistike je sistem ocjenjivanja rada sudija pretvorio u apsurd²⁸ koji je potpuno obesmislio svrhu i ciljeve ocjenjivanja. Pojedinačna norma je postala cilj pravosudnog sistema umjesto da cilj bude efikasno procesuiranje najtežeg kriminala. Najlošije sudije i tužiocima nastoje da legitimišu sebe fokusiranjem samo na normu i na osnovu tog kriterija, po pravilu, napreduju.

Prema Godišnjem izvještaju VSTV za 2016. godinu, prosječna ostvarena norma u 2015. godini iznosila je 123%, dok je kvalitet sudskih odluka u istom periodu iznosio 189%. Najveću normu ostvario je Osnovni sud Brčko distrikta (163%), a najmanju okružni sudovi (102%). U istom periodu su tužilaštva ostvarila kolektivnu normu u iznosu od 105%, a prosječan kvalitet je iznosio 93%²⁹. Pokazatelji iz godišnjih izvještaja ukazuju na trendove koji zaslužuju analizu. Jedan od njih je da se na nivou okružnih sudova norma održava na nivou propisane. Da li je to zbog toga što sudije okružnih sudova imaju vrlo ograničenu mogućnost za napredovanje pa se ne trude da ostvaruju normu preko propisane? Ima ozbiljnih indicija da sudije na ovom nivou nisu motivisane da rade preko propisane norme i da riješene predmete drže u rezervi „za svaki slučaj“³⁰.

²⁵ Autoru je poznato da u Tužilaštvu BiH postoje tužiocima koji nemaju ni jednu podignutu optužnicu, a imaju natprosječnu godišnju normu.

²⁶ Usp. J. Korner, *Procesuiranje ratnih zločina na državnom nivou u BiH*, dostupno na: <http://www.osce.org/bs/bih/247226?download=true>, očitavanje: 14. 03. 2017.

²⁷ Usp. Intervju predsjednice Suda BiH na TV N1, dostupno na: <http://ba.n1info.com/a61154/Vijesti/Vijesti/Meddzida-Kreso-u-Pressingu-na-N1.html>, očitavanje: 14. 03. 2017.

²⁸ Predsjednik Opštinskog suda u Sarajevu objavio je u svojoj biografiji da je u 2010. godini ostvario normu od 2.228, 97%, a u 2011. godini 988,62%! Dostupno na: www.oss.ba/dokumenti/predsjednikov%20cv%20-2-pdf, očitavanje: 02. 03. 2017. Na dan kontrolnog očitavanja 14. 03. 2017. link nije bio dostupan.

²⁹ Godišnji izvještaj za 2015, dostupno na: <http://vsts.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=61147>, očitavanje: 14. 03. 2017.

³⁰ Na Savjetovanju u Neumu jedan sudija je rekao da godišnju normu ostvari za pola godine.

Čemu služe na ovakav način sakupljeni rezultati u Godišnjem izvještaju ako neće biti analize trendova? Površan uvid dozvoljava samo dva zaključka: a) da sistem ostvaruje projektovane vrijednosti i predviđene rezultate, i b) da sistem generiše prilično neujednačene rezultate. Ako bi se na osnovu toga pokušala napraviti dublja analiza, moglo bi se doći do zaključka da norme nisu realno postavljene i da daju nerealnu sliku sposobnosti pojedinačnih sudija. To otvara pitanje njihove praktične vrijednosti. Da li sistem normiranja i ocjenjivanja unapređuje pravosudni sistem ili parališe njegove osnovne funkcije? U Izvještajima VSTV nema odgovora na ta pitanja, kao što nema ni razumnog objašnjenja kako dolazi do ogromnih raspona u kolektivnim normama i šta je regulator preduzeo da se ovakav disbalans otkloni.

Prigovori postojećem sistemu normiranja i ocjenjivanja rada sudija mogli bi se ukratko sumirati:

- a) Normiranje rada sudija nije u interesu sudija zbog toga što ne daje objektivnu sliku o njihovim profesionalnim sposobnostima i rezultatima.
- b) Normiranje nije u interesu suda zbog toga što se sudije fokusiraju na normu, a ne na kvalitet i složene slučajeve.
- c) Normiranje nije u interesu društva jer je suprotno fundamentalnim ciljevima krivičnog pravosuđa. Da bi zaštitio osnovne vrijednosti društva, pravosudni sistem mora da se bavi najtežim kriminalom i da efikasno rješava najsloženije predmete. Cilj pravosuđa ne smije biti svakodnevni kriminal, nego kriminal koji ugrožava najznačajnije društvene vrijednosti. Statistika izražena kroz sistem normi ne smije biti cilj pravosudnog sistema.
- d) Sistem normiranja ugrožava principe vladavine prava i sudijske nezavisnosti. Umjesto da radi na svom stručnom usavršavanju i primjenjuje ustav i zakon, sudija se pretvara u referenta za izvršavanje norme.
- e) Norme ne stimulišu najспособnije da ulažu maksimalne sposobnosti i postižu maksimalne rezultate. Najспособniji ne žele da nameću visoke radne standarde jer postaju predmet prezira nezainteresovane većine.
- f) Sistem normi guši individualne sposobnosti i svodi radni potencijal na prosjek.
- g) Normiranje specifičnih slučajeva nije moguće objektivizirati. Zbog toga je svako svođenje na prosjek po definiciji nepravedno i demotivirajuće.
- h) Iskazivanje pojedinačnih normi nosi potencijal internih konflikata, što može uticati na radnu atmosferu i međuljudske odnose.
- i) Sistem normiranja ne rješava stvarne probleme u pravosuđu. Neažurnost sudova, ili pojedinih odjeljenja u sudovima, ne može otkloniti nikakav sistem normi. Efikasnost pravosuđa neophodno je rješavati drugim mjerama.

6. Prijedlog za novi pristup

Sve ukazuje da bi postojeći sistem praćenja i ocjenjivanja rada trebalo napustiti. Međutim, napuštanje ne bi smjelo da znači neprihvatanje bilo kakvih mjerila za ocjenu rada pravosuđa. Pravosudni sistem je ustanovljen u interesu društva i građani koji ga finansiraju imaju pravo da znaju kako pravosuđe radi. Zbog toga je neophodno ponuditi metodologiju ocjene rada pravosuđa koja će dati objektivniji uvid u način funkcionisanja i ostvarene rezultate.

Umjesto praćenja i ocjenjivanja rada sudija kao pojedinaca bilo bi prihvatljivije pratiti i ocjenjivati rad sudova. U percepciji građana odgovornost mora biti na instituciji, a ne na pojedincu. Instituciju čini ukupnost ljudskih resursa i njihov zajednički rezultat. Odgovornost za rezultate rada pravosuđa podjednako snose sudije, administrativno osoblje, predsjednik suda, VSTV i ministarstva pravde. Prebacivanje fokusa samo na rezultate rada sudija je pogrešno i kontraproduktivno. Njime se zamagljuje daleko važnija odgovornost drugih aktera.

Za praćenje rada sudova potrebno je izraditi jasne, vidljive i prepoznatljive objektivne kriterije. Možda bi bilo bolje fokus usmjeriti na statistiku predmeta kao produktivniji i precizniji model evaluacije efikasnosti suda kao cjeline. Ima više smisla pratiti predmete različite kompleksnosti jer bi to omogućilo procjenu profesionalnih sposobnosti sudskih i drugih resursa neophodnih za efikasno i profesionalno procesuiranje kriminaliteta koji ugrožava osnovne društvene vrijednosti. Politike krivičnog progona i efikasnost procesuiranja predmeta su ključni interes pravosuđa. Takva vrsta efikasnosti se može mjeriti brojem i praćenjem protoka predmeta. Ovakav pristup bi osigurao praćenje i problema vezanih za predmet, što bi omogućilo prilagođavanje planiranja i načina rada potrebama predmeta. Sistemsko praćenje strukture procesuiranih predmeta omogućilo bi regulatoru i zakonodavcu identifikaciju oblasti u kojima su potrebne pravne reforme i uvođenje mehanizama efikasnijeg procesuiranja.

Novi kriteriji treba da afirmišu individualne sposobnosti sudija i predsjednika sudova. Na taj način će se razviti nova radna filozofija. Pravosudni sistem se neće baviti normama i trošiti vrijeme na statistike bez ikakve praktične vrijednosti, nego će se po prirodi stvari razvijati u profesionalan, efikasan i odgovoran sistem. VSTV se treba posvetiti ovom strateškom zadatku.

Krajnje je vrijeme za ozbiljan zaokret u filozofiji upravljanja pravosudnim sistemom. Za djelotvorno pravosuđe potrebne su nove politike i strategije procesuiranja na kojima će se zasnivati rad sudova i od kojih će polaziti nove prakse praćenja efikasnosti njihovog rada.

Ne treba gajiti nadu da pravosuđe ima potencijal za bilo kakav zaokret. Uspostavljene upravljačke strukture u pravosuđu su mahom nekompetentne i nezainteresovane za bilo kakve promjene. Uzgred rečeno, ni u VSTV nema potencijala koji bi bio u stanju da osmisli nove perspektive, što se može pripisati načinu izbora i kompetentnosti izabranih članova.