

Demirel Delić\*

## Novousvojeni Kriteriji za ocjenjivanje rada sudija u Bosni i Hercegovini: izgradnja kvalitetnog pravosuđa ili atak na koncept nezavisnog pravosuđa?

### Sadržaj

1. Uvodne napomene
2. Komparativni prikaz ideje o vrednovanju kvaliteta rada sudija
3. Zakonski okvir sistema ocjenjivanja sudija u Bosni i Hercegovini
  - 3.1. *Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine*
  - 3.2. *Zakoni o sudovima*
4. Kriteriji za ocjenjivanje rada sudija u Bosni i Hercegovini
  - 4.1. *Svrha Kriterija*
  - 4.2. *Uniformna primjena Kriterija za ocjenjivanje sudija svih nivoa – pitanje normativnog utemeljenja takvog postupanja*
  - 4.3. *Godišnje ocjenjivanje rada sudija – doprinos uspostavljanju odgovornosti sistema ili nasrtaj na sudijsku nezavisnost*
  - 4.4. *Ocjenjivač – predsjednik ili sudije?*
  - 4.5. *Konsultacije u sudu (ocjenjivanog sudije) povodom ocjenjivanja*
  - 4.6. *Mišljenje odjeljenja višeg suda*
  - 4.7. *Učešće ocjenjivanog sudije u postupku ocjenjivanja i samostalnost ocjenjivača*
5. Kreiranje konačne (po svim elementima) ocjene rada
6. Pravilnik o postupku ocjenjivanja rada nosilaca pravosudnih funkcija
7. Zaključak

### 1. Uvodne napomene

Kriteriji za ocjenjivanje rada sudija u BiH su, kratko po usvajanju, postali predmet medijskih analiza i „analiza“. U poluargumentovane istupe koje ilustriraju tezu o medijskom djelovanju bez činjeničnog utemeljenja ulaze npr. komentari funkcionalno sudije Okružnog suda u Banja Luci Milana Blagojevića: „*Početak ove godine u Službenom glasniku BiH su objavljeni i stupili su*

---

\* Autor je angažiran u Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine (VSTV BiH) na Projektu „Izgradnja efikasnog pravosuđa u službi građana“ i asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici. Sva mišljenja iznesena u analizi ne predstavljaju na bilo koji način mišljenje VSTV-a BiH, već isključivo mišljenje autora.

na snagu Kriterijumi za ocjenjivanje rada sudija u Bosni i Hercegovini, koje je VSTV BiH usvojilo na sjednici održanoj 27. 11. 2018. godine. U njima je VSTV BiH propisao obavezu sudija žalbenih i redovnih sudova da, u suštini, ocjenjuju rad sudija nižestepenih sudova. Takvo ponašanje VSTV-a BiH nije samo nemar i nepažnja već je riječ i o očiglednom kršenju zakona, a sve su to disciplinski prekršaji koji jednako trebaju da važe ne samo za sudije već i za sve članove VSTV-a BiH (...). Da se radi o očiglednom kršenju zakona, vidi se iz činjenice da je svim domaćim ustavima i zakonima propisano da je posao sudije da sudi, a nijednim od tih propisa, koji su po pravnoj snazi iznad bilo kojeg podzakonskog propisa, nije propisana obaveza bilo kog sudije da u tom svojstvu ocjenjuje rad drugih sudija.<sup>1</sup> Ovdje se može iščitati da su i novousvojeni Kriteriji za ocjenjivanje rada sudija u BiH<sup>2</sup> (Kriteriji) dočekani kao *a priori* otklon prema promjenama. Postavlja se pitanje je li takav (instinktivni) pristup osnovan ili je riječ o još jednom primjeru sveprisutnog izražavanja nepovjerenja u promjene, bez konstruktivnog doprinosa sadržaju. Pozitivan odgovor bi podrazumijevao da se ispod maske kritike krije potreba za održavanjem *status quo*.

Iz medijskog istupa člana Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH (VSTV BiH), sudije Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine Gorana Nezirovića, vide se motivi za usvajanje Kriterija: „Od ovih kriterija očekujemo unapređenje efikasnosti i kvaliteta sudskog sistema kroz unapređenje stručnih sposobnosti nosilaca pravosudnih funkcija, obezbjeđenje napredovanja u karijeri u skladu sa profesionalnim sposobnostima, unapređenje upravljanja pravosudnim institucijama i ukupne odgovornosti sistema, te jačanje povjerenja građana u sudski sistem. Za uspješnu primjenu novih kriterija bit će neophodna i promjena naše pravne kulture, te značajne promjene i poboljšanja u radu svih uključenih aktera od VSTV-a, predsjednika sudova [...], rukovodilaca odjeljenja, te samih sudija i tužilaca. Ta promjena uključuje i podizanje svijesti o društvenom značaju njihovih funkcija i drugačije razumijevanje odgovornosti za rad njihovih institucija“<sup>3</sup>.

Osim Kriterija, VSTV BiH je usvojio i Pravilnik o postupku ocjenjivanja rada nosilaca pravosudnih funkcija<sup>4</sup> (Pravilnik), te Kriterije za ocjenjivanje rada predsjednika sudova i predsjednika sudskih odjeljenja u Bosni i Hercegovini<sup>5</sup>. Od trenutka stupanja na snagu<sup>6</sup> Kriterija i Pravilnika, sudeći po neformalnim reakcijama pravosudne zajednice (formalnih nije ni bilo) vidljivo je pomanjkanje predznanja o svrsi, cilju i praktičnom načinu ocjenjivanja rada sudija po Kriterijima, ali i odsustvo iskrene želje i odvažnosti društva za reformisanjem, kao da promjene direktno utječu na komfor vlastite pozicije.

Posmatrano hronološkim redoslijedom, kao preteča usvajanja novih Kriterija, duže vrijeme je u pravosudnoj zajednici vladao stav da je dotadašnji sistem ocjenjivanja nosilaca sudskih funkcija trebalo unaprijediti jer nije pružao pravu sliku o njihovim profesionalnim i ličnim

<sup>1</sup> M. Blagojević, VSTV BiH je svojim postupanjem pogazio i Ustav BiH i sve druge domaće ustave i zakone, *Oslobođenje*, 25. 09. 2019, <https://www.oslobodjenje.ba/dosjei/kolumne/vstvbih-je-svojim-postupanjem-pogazio-i-ustav-bih-i-sve-druge-domace-ustave-i-zakone-428000>, očitavanje: 06. 02. 2019.

<sup>2</sup> Kriteriji za ocjenjivanje rada sudija u Bosni i Hercegovini, *Sl. gl. BiH* 93/18.

<sup>3</sup> Glavni tužilac će biti izabran bez političkog pristiska: <https://www.oslobodjenje.ba/dosjei/intervjui/glavni-tuzilac-ce-bit-i-izabran-bez-politickog-pritiska-403333>, očitavanje: 06. 02. 2019.

<sup>4</sup> Pravilnik o postupku ocjenjivanja rada nosilaca pravosudnih funkcija, *Sl. gl. BiH* 93/18.

<sup>5</sup> Kriteriji (bilj. 2).

<sup>6</sup> Na snagu su stupili osam dana nakon objavljivanja (27. 12. 2018), dakle početkom januara 2019, a primjenjuju se za ocjenjivanje rezultata rada počev od 01. 01. 2019.

karakteristikama.<sup>7</sup> Također, i u široj javnosti je (sasvim opravdano) istican stav da je sistem ocjenjivanja takav da pruža mogućnost (koja se nerijetko obilato koristila) fingiranja rezultata rada pravosuđa i pojedinih sudija i to putem „ušminkavanja“ statističkih podataka. Kako drugačije objasniti činjenicu da su u BiH, skoro pa uniformno, sve sudije (i sudovi) imale najbolje ocjene rada i to po osnovu kvaliteta i kvantiteta rada, a da su rezultati analiza rada pokazivali da su korisnici usluga pravosuđa bili nezadovoljni njegovim radom, ažurnošću i kvalitetom odluka. To se može objasniti činjenicom da raniji sistem ocjenjivanja, koji se fokusirao isključivo na statističke podatke o kvantitetu i kvalitetu rada, nije davao pravu sliku stanja pravosuđa i kvaliteta rada sudija u BiH. Suštinski, sistem ocjenjivanja je mistificirao uspjeh rada sudija upućujući na kvalitet njihova rada, pri čemu se polazilo od pogrešne premise (statističkih podataka), tako da je uspostavljan privid odličnog sudovanja.<sup>8</sup>

Dakle, sistem je bilo nužno reformisati, a polazišna tačka tog procesa je VSTV BiH kao regulator sistema.<sup>9</sup> U procesu noveliranja Kriterija, doprinos su dali i eksperti Evropske komisije koji su imali zadatak da sagledaju stanje u oblasti, nakon čega su VSTV-u BiH dostavili preporuke (*peer reviews*)<sup>10</sup> za unapređenje sistema ocjenjivanja. Pitanje koje su potencirali pojedini članovi pravosudne zajednice<sup>11</sup> u procesu usvajanja novih Kriterija odnosi se na saradnju sa Evropskom komisijom i navodno nekritičko prihvatanje preporuka.<sup>12</sup> Ukratko, sastavni dio Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) je poglavlje o pravdi, slobodi i sigurnosti. U članu 78 („Jačanje institucija i vladavine prava“) ugovoreno je da će strane (EU i BiH) međusobno saradivati u oblasti pravosuđa, s tim što će saradnja naročito imati za cilj

<sup>7</sup> Npr. Sudijama i tužiocima petice i četvorke: <http://www.justice-report.com/bh/sadr%C5%BEaj-%C4%8Dlanci/sudijama-i-tu%C5%BEiocima-petice-i-%C4%8Detvorke>, očitavanje: 12. 02. 2019.

<sup>8</sup> Najbolji i ujedno najdrastičniji primjer je (u to vrijeme) predsjednik Opštinskog suda u Sarajevu koji je u 2010. ostvario normu (kvantitet rada) od 2.228, 97%, a u 2011. 988,62%. Takvi rezultati rada su katapultirali u neslućene visine pravosudne zajednice pomenutog predsjednika, sa argumentiranim osnovom po tadašnjim Kriterijima, jer nitko nije mogao parirati takvim vanserijskim rezultatima kvantiteta rada. Ipak, činjenica da pojedinac može prebaciti godišnju normu za preko 22 puta, iole objektivnom posmatraču ukazuje na besmisao isključivog fokusiranja evaluacije rada na kvantitativne statističke podatke.

<sup>9</sup> VSTV BiH je nezavisni i samostalni organ i ima zadatak da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe u BiH u skladu sa članom 3. Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH* 25/04, 93/05, 48/07, 15/08.

<sup>10</sup> *Peer Review* misije su instrument podrške državama koje se nalaze u procesu pristupanja EU, a koji se sastoji od razmjene najboljih praksi između javne uprave, uključujući i pravosuđe Bosne i Hercegovine, i različitih država članica EU. *Peer Review* misije imaju poseban cilj koji se sastoji od pružanja pomoći Evropskoj komisiji da bolje sagleda situaciju u BiH u vezi sa pojedinim pitanjima, sa jedne strane, i organima vlasti BiH da bolje razumiju potrebu za usklađivanjem sa relevantnim praksama EU, sa druge strane. Kada je u pitanju pravosuđe, to znači da su sudije, tužioc i drugi stručnjaci iz različitih država članica Evropske unije posjetili ili će posjetiti BiH kako bi izvršili pregled nekih od ključnih oblasti pravosuđa. Nakon ovih posjeta, eksperti EU sačinjavaju odgovarajuće izvještaje, sa specifičnim preporukama, koje su osmišljene kako bi se Evropskoj komisiji pomoglo da izvrši ocjenu postojećeg stanja u BiH, kao i institucijama BiH da sprovedu daljnje reforme, u skladu sa standardima EU, koji su ugrađeni u preporuke eksperata. Više o *Peer Review* preporukama u pravosuđu v. Godišnji izvještaj VSTV-a BiH za 2017, s. 18, dostupno na: <https://vsts.pravosudje.ba/>, očitavanje: 08. 02. 2019.

<sup>11</sup> Sudija Okružnog suda u Banja Luci M. Blagojević ukazuje u kolumni *Oslobođenja*, Mediji su, kako i treba, o tome odmah obavijestili domaću javnost, navevši da se radi o mjeri usvojenoj “uz značajan pritisak evropskih institucija”. Zavisno pravosuđe, <https://www.oslobodjenje.ba/dosjei/kolumne/zavisno-pravosude>, očitavanje: 13. 02. 2019.

<sup>12</sup> Predmetna pitanja su potencirali sudije i na prvoj stručnoj raspravi o Vrednovanju rada sudija i tužilaca, koju je FCJP organizovao u saradnji sa Pravnim fakultetom u Sarajevu (29. 05. 2018), a što je vidljivo iz Zaključaka sa stručne rasprave, dostupno na: <http://fcjp.ba/index.php/projekti>, očitavanje: 07. 02. 2019.

jačanje nezavisnosti sudstva i unapređivanje njegove efikasnosti (a sastavni dio načela efikasnosti je i kvalitet rada). U tom smislu, eksperti Evropske komisije su u cilju saradnje iznijeli svoje preporuke za unapređenje sistema ocjenjivanja. Također, suprotno percepciji, nisu prihvaćene sve preporuke (iako većina jeste), o čemu ću reći više u dijelu analize sadržaja Kriterija (pod 4).<sup>13</sup> U konačnici, najznačajnija promjena koja se desila u novousvojenim Kriterijima je prelazak sa pukog statističkog prikaza kvantiteta i kvaliteta rada na uvođenju elementa ocjene – analitički kvalitet rada i odluka.<sup>14</sup>

Kriteriji su u primjeni za rezultate rada sudija od 01. januara 2019. godine, a osim neodgovorenih pitanja tumačenja normativnog sadržaja akta (što je sasvim logično), ostaje niz pitanja koje praksa treba dati u vezi sa sudbinom akta u implementaciji. U tom kontekstu, postavlja se pitanje da li sistem konstantnog, godišnjeg formalnog normiranja (koji je zadržan i u novim Kriterijima)<sup>15</sup> doprinosi optimalnoj realizaciji osnovnih načela obnašanja pravosudne funkcije i pridobijanju povjerenja javnog mnjenja u kvalitetno i efikasno obnašanje te funkcije? Da li je uvođenjem elementa analitičkog kvaliteta rada i odluka napravljen korak u pozitivnom pravcu od ranijeg sistemskog sputavanja kreativnosti, hrabrosti i odlučnosti sudija – isključivo statističkim kvantitativnim i kvalitativnim normiranjem? Da li je uopšte potreban sistem procjene evaluacije kvaliteta rada sudija da bi pravosuđe ostvarilo svoju svrhu (a da pritome egzistiranje sudstva po svaku cijenu nije samo po sebi *raison d'etre*)? Da li se ocjenjivanjem analitičkog kvaliteta rada sudija može poboljšati kvalitet sudstva? Da li je novousvojenim Kriterijima konačno uspostavljen mehanizam ocjenjivanja svih sudija u BiH ili su i dalje sudije centralnog nivoa vlasti (Sud BiH) izopćene od mehanizma ocjenjivanja? Da li će novi sistem ocjenjivanja predstavljati pretjerano opterećenje sudovima – ocjenjivačima (predsjednicima sudova i ostalima koji direktno i indirektno utiču na formiranje ocjene)? Da li Kriteriji ostavljaju preveliki prostor za subjektivnu procjenu ocjenjivača? Da li ocjenjivači posjeduju dovoljne stručne kompetencije i menadžerske vještine, te ljudske kvalitete da bi proces ocjenjivanja bio garantovano objektivn, ali i da bi odavao utisak objektivnosti? Da li je Kriterijima narušen koncept nezavisnosti sudija? Da li je kreator akta bio dovoljno svjestan postojećeg rizika, blago rečeno mentaliteta kolegijalne

<sup>13</sup> Na ovom mjestu ukazujem da ne bih vidio *a priori* ništa sporno u činjenici da su preporuke bespogovorno prihvaćene, naravno pod uslovom da je njihov sadržaj optimalan i da oko toga postoji konsenzus u pravosudnoj zajednici. Kvazi-argumentirani monolozi (v. bilj. 12.) zasnovani na pridobijanju pobornika kritizma akta zbog toga što je EU predlagala izmjene i navodno utjecla lobirajući za usvajanje, nisu ništa drugo do providni i blijedi pokušaji zagovaranja održanja postojećeg stanja. Providni i blijedi pokušaji, jer se u argumentaciju involviraju emocije, a to se čini populistički poželjnom upotrebom sintagmi o autonomnosti po svaku cijenu i opiranju imperijalističkim nasrtajima.

<sup>14</sup> Kriterijima je inkorporisan poseban element ocjene rada: analitički kvalitet rada i odluka, koji procentualno posmatrano utiče 30% na formiranje konačne ocjene, u skladu sa čl. 15 Kriterija (bilj. 2). I novousvojenim Kriterijima su zadržani elementi kvantiteta rada, koji procentualno utiče 40% na ocjenu, a statistički kvalitet odluka 30%. Reformu je moguće dvojako posmatrati. Načelno je, što je pozitivno, napravljen zaokret ka dominantnom kvalitativnom ocjenjivanju sudija (kvalitet ukupno 60% utiče na formiranje konačne ocjene), ali je ipak istovremeno moguće zaključiti da su i dalje dominantni oslonac ocjenjivanja, i to sa 70%, statistički podaci. Očigledno je prihvaćen stav da nije smisljeno napraviti radikalan zaokret ka suštinskoj analizi kvaliteta, bez praktičnih pokazatelja rezultata procesa evaluacije analitičkog kvaliteta rada i odluka.

<sup>15</sup> Ovo demantuje pojednostavljenu tvrdnju da su Peer Review preporuke povodom ocjenjivanja rada faktički potpuno i nekritički inkorporisane u sadržaj Kriterija. Evropska komisija je stava da se pojedinačno ocjenjivanje treba provoditi svake tri godine, a ne jednom godišnje. Usp. Preporuke Evropske komisije zasnovane na stručnoj analizi ocjenjivanja rada sudija i tužilaca u pravosuđu BiH, dostupno na: <https://vsts.pravosudje.ba/>, očitanje: 08. 02. 2019.

solidarnosti, tj. sveprisutne politike nezamjerenja koja može doći do izražaja kod ocjenjivača i da li Kriteriji u tom pravcu pružaju dovoljne garancije zaštite? Da li je VSTV primjenu Kriterija prepustio isključivo sudovima ili je preuzeo aktivnu ulogu u procesu implementacije?

Upravo je cilj ove analize iznalaženje sistematskog odgovora na navedena pitanja sa prikazom razvoja problematike ocjenjivanja, uz traženje valjanih modaliteta za praktičnu primjenu normativnog osnova iz Kriterija.

## 2. Komparativni prikaz ideje o vrednovanju kvaliteta rada sudija

Često po kuloarima pravosudnih krugova i na marginama pravosudnih skupova može čuti kako je neustavno i suprotno duhu EKLJP-a ocijenjivati kvalitet rada sudija, odnosno, da je samo nama nametnuto ovakvo ocjenjivanje, koje niko u svijetu ne primjenjuje. Cijenim bitnim da se obrazloži da je ili riječ o strahu od nepoznatog ili se radi o neutemeljenom licitiranju poopštivim pravnim stavovima. Argument u pravilu počiva na tezi da je sudstvo specifična profesija koja se ne može kvantitativno valorizirati, a naročito je sporno uspostavljanje kvalitativnih parametara ocjene rada sudija. Međutim, za Vijeće Evrope – Savjetodavno vijeće evropskih sudija (CCJE)<sup>16</sup> – nema ništa sporno ni u kvalitativnom, niti u kvantitativnom ocjenjivanju individualnog rada sudija.<sup>17</sup> Ipak, Norveška i Švicarska su stanovišta da je procjena rada sudstva nepotrebna da bi se osigurao pravni sistem visoke kvalitete, dok Danska i Luksemburg smatraju da je pojedinačno ocjenjivanje sudija jednostavno nespojivo sa nezavisnošću pravosuđa.<sup>18</sup> Ovo znači da evropski prostor nacionalnih pravosudnih sistema ne boluje od jednoobraznog, bespogovornog i nekritičkog prihvatanja ispravnosti primijenjenog koncepta drugih država. Dakle, naprijed pobrojane države ne dijele stanovište Austrije, Njemačke i Švedske da se npr. radna etika, organizacijske vještine, sposobnost posredovanja između stranaka, sposobnost izrade jasnih i razumljivih presuda, saradnja sa kolegama, sposobnost rada u područjima prava koja su nova za sudiju, mentorstvo itd. trebaju valorizirati kao sastavni dio evaluacije rada sudija.<sup>19</sup> Sudijska nezavisnost, kao sastavni dio vladavine prava, ne znači automatski da sudije nisu i ne mogu biti odgovorne za kvalitet svog rada.<sup>20</sup> Prema tome, argument da je Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava (EKLJP), koja je sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine, garantovana sudijska nezavisnost, zbog čega je suprotno Ustavu ocijenjivati kvalitet rada sudija, isuviše je pojednostavljeno shvatanje načela nezavisnosti sudija. Štaviše, CCJE je istaklo da tamo gdje

<sup>16</sup> Vijeće Evrope pridaje veliki značaj statusu sudija i kvalitetu pravosudnog sistema zbog vladavine prava i promovisanja i zaštite ljudskih prava, tj. ključnih vrijednosti Organizacije. Savjetodavno vijeće se bavi aktuelnim pitanjima i, ako je potrebno, posjeti zainteresovane zemlje kako bi razgovarali o načinima poboljšanja postojeće situacije kroz razvoj zakonodavstva, institucionalnog okvira i/ili sudske prakse. U svjetlu ovih ciljeva, Komitet ministara Vijeća Evrope je 2000. godine osnovao Savjetodavno vijeće evropskih sudija (CCJE). CCJE, je konsultativno tijelo koje se odnosi na nezavisnost, nepristranost i kompetentnost sudija, naglašavajući bitnu ulogu sudske vlasti u demokratskom društvu. CCJE je prvo tijelo u Vijeću Evrope sastavljenoj isključivo od sudija i stoga predstavlja jedinstveno tijelo na evropskom nivou.

<sup>17</sup> Savjetodavno vijeće evropskih sudija (CCJE) je usvojilo 24. 10. 2014. u Strazburu Mišljenje br. 17 o vrednovanju sudijskog rada, kvaliteti pravosudnog sistema i poštivanju sudijske nezavisnosti, iz kojeg je vidljivo da načelno, ocjena kvaliteta i kvantiteta rada sudija nije *per se* sporna. Mišljenje dostupno pod: <https://rm.coe.int/16807481ea>.

<sup>18</sup> V. t. 22 Mišljenja (bilj. 17).

<sup>19</sup> *Ibid*, t. 13.

<sup>20</sup> To indirektno proizlazi i iz sadržaja Magna carte (Osnovnih načela) sudija koju je CCJE usvojilo 17. 11. 2010, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>, očitavanje: 08. 02. 2019.

postoji pojedinačna procjena sudija, treba imati za cilj poboljšanje sudskog sistema i osigurati najveću moguću kvalitetu suđenja.<sup>21</sup> To mora biti učinjeno u interesu javnosti u cijelini. Prema tome, ocjenjivanje kvaliteta rada sudija kao koncept nije *per se* problem. Bitno je da odluka o tome, treba li se formalno ocjenjivati sudije i kako to činiti, treba biti povezana sa načinom na koji se razvijalo pravosuđe države, sa historijom i kulturom, te načinom na koji se razvijao konkretan pravni sistem.<sup>22</sup> U tom smislu, neke države smatraju da je individualno ocjenjivanje sudija nespojivo sa konceptom nezavisnosti pravosuđa, dok u Sloveniji, Rumuniji i Makedoniji smatraju da ocjenjivanje sudija osigurava sudijsku odgovornost, te da istovremeno nezavisnost sudstva i povjerenje javnosti u pravosudni sistem može biti unaprijeđeno kroz individualnu evaluaciju sudija.<sup>23</sup> Njemačka i Francuska, štaviše, smatraju da bi ocjenjivanje samo kvantitativnih učinaka sudija upravo moglo ugroziti nezavisnost sudija, zbog čega kvalitativnu valorizaciju rada sudija smatraju imperativom. CCJE je stava da se vrednovanje rada sudija ne treba temeljiti isključivo na broju odluka (kvantitetu), već se treba usredotočiti prvenstveno na kvalitet odluka sudije i njegov ukupan sudački rad, upravo u duhu očuvanja sudske nezavisnosti.<sup>24</sup>

Iz svega navedenog slijedi da je za razrješenje dileme, treba li se formalno ocjenjivati (kvalitativni, pa i kvantitativni) učinak rada sudija, potrebno najprije utvrditi kako se može osigurati najviši kvalitet i odgovornost pravosuđa u BiH kao garanta vladavine prava. Dakle, na evropskom tlu postoje države sa neformalnim sistemima evaluacije kvalitete rada sudija, koji počivaju na sistemskom povjerenju u individualnu odgovornost sudija (po sistemu „birali smo najbolje, vjerujemo u svoj izbor“). Ovaj mehanizam je teorijski idealan, jer počiva na konceptu podrazumijevanja da sudije zbog svojih ljudskih i profesionalnih osobina ne trebaju orijentacione norme o nužnom kvantitetu rada, jer će im to samo stvarati bespotrebni pritisak koji ih ograničava u kreativnosti i pravnom izražaju, dok je normiranje kvaliteta rada direktno miješanje u njihovu nezavisnost i slobodu odlučivanja. To je koncept, između ostalog, prihvaćen u Norveškoj i Švicarskoj koje, što je općepoznato, imaju izuzetno visok stepen povjerenja javnosti u pravosuđe. Istovremeno, stepen povjerenja javnosti u sudstvo u Njemačkoj ili Austriji nije ugrožen, iako primjenjuju formalni sistem evaluacije sudija.

Da li je bosanskohercegovačko društvo i pravosudna zajednica na tom nivou da se može osloniti na interno usađenu deontologiju nosilaca pravosudnih funkcija<sup>25</sup> i odgovoran odnos prema ulozi

<sup>21</sup> V. t. 7 Mišljenja (bilj. 17).

<sup>22</sup> *Ibid*, t. 22.

<sup>23</sup> *Ibid*.

<sup>24</sup> *Ibid*, t. 35. Također, Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Evropi, južnom Kavkazu i centralnoj Aziji iz 2010. ukazuju da evaluacija rada sudije mora prvenstveno biti kvalitativna i pritome se fokusirati na njihove vještine, uključujući profesionalnu ospoboljenost (poznavanja zakona, sposobnost vođenja postupka, sposobnost pisanja obrazloženja odluka), ličnu sposobnost (sposobnost rada na velikom broju predmeta, sposobnost donošenja odluka, otvorenost ka novim tehnologijama), društvene vještina (sposobnost medijacije, poštivanje stranaka u postupku). Kijevskim preporukama je posebno naznačeno da sudije ni pod kojim okolnostima neće biti ocjenjivane na osnovu sadržaja njihovih odluka ili presuda (bilo direktno ili kroz izračunavanje postotka ukinutih presuda). Kijevske preporuke o nezavisnosti pravosuđa u istočnoj Evropi, južnom Kavkazu i centralnoj Aziji: <https://www.osce.org/odihr/KyivRec>, očitavanje: 12. 02. 2019.

<sup>25</sup> Magna cartom (bilj. 20) i to t. 18 propisano je da se suci u radu vode deontološkim načelima, koja izrađuju same sudije.

koju imaju u društvenoj zajednici, cijenim da nije potrebno niti obrazlagati.<sup>26</sup> Nemogućnost davanja afirmativnog odgovora na ovo pitanje je uslovljena širokim dijapazonom razloga. Ovo zbog činjenice da je riječ o sistemski urušenom društvu, da zbog opće i pravne kulture, historije, ali i viševjekovne ovdašnje percepcije naroda/društva prema vlasti općenito, kao generatoru vječnog sukoba sistema sa individualnošću, pri čemu ta vlast nikada samoinicijativno ne djeluje u interesu zaštite općeg dobra, već interesa odabranih elita. Kad se svi ti faktori uzmu u obzir, formalno ocjenjivanje rada sudija u BiH je, trenutno, neminovnost, pa je odabir ispravnog modaliteta ključni izazov. Da bi se promijenila koncepcija nužnosti formalnog ocjenjivanja, potrebno je, kao osnovni preduslov, uspostaviti transparentne procedure evaluacije rada pravosuđa (kratkoročni cilj). Kroz te procedure treba se, zatim, djelovati afirmativno na kvalitet sudstva, čime bi se promijenilo poimanje kvaliteta rada sudstva kako unutar pravosuđa, tako i u javnosti (srednjeročni cilj). Tek tada se može govoriti o prestanku nužnosti formalne evaluacije (dugoročni cilj).

CCJE smatra da u sistemima koji primjenjuju formalnu evaluaciju rada sudija, kvalitet, a ne samo kvanitet rada sudija mora biti u središtu individualne procjene njihova rada. U vezi s tim, CCJE je naznačilo da se kod ocjene kvaliteta odluka sudije, ocjenjivači trebaju fokusirati na metodologiju koju sudija primjenjuje u radu, a ne na procjenu pravne osnovanosti pojedinačne odluke.<sup>27</sup> CCJE smatra da je problematično da se procjena zasniva na rezultatu broja i postotka ukinutih odluka. Prema tome, opšta tendencija i standard modernih demokratskih društava koja primjenjuju koncept vrednovanja rada sudija je da se osim kvantiteta, analizira i kvalitet njihova rada, sa posebnim fokusom na analitički kvalitet rada i odluka, a ne samo procentualne statističke prikaze koji ne odaju pravu sliku stanja u pravosudnoj zajednici.<sup>28</sup> Prema tome, očigledno je da je u BiH sistem evaluacije rada sudija nužno usmjeriti u pravcu ocjene analitičkog kvaliteta rada sudija.

### 3. Zakonski okvir sistema normiranja rada sudija u Bosni i Hercegovini

Za valjano razumijevanje i za rješavanje pravnih posljedica neophodno je imati potpuni uvid u pravnu perspektivu problema. U skladu sa načelom piramidalne hijerarhijsko-normativne strukture pravnog sistema, polazim od osnovnih pravnih odredaba vezanih za materiju sudstva, koja su propisana Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine.

#### 3.1. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine

U članu 1 Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine (Zakon o VSTV-u), navedeno je da se tim zakonom propisuju: *ovlaštenja i uslovi i mandat za vršenje sudijske i tužilačke funkcije, imenovanje sudija i tužilaca, disciplinska odgovornost sudija i tužilaca, privremeno udaljenje sudija i tužilaca od vršenja dužnosti, nespojivost dužnosti sudija i*

<sup>26</sup> Naprijed navedeno je u direktnoj korelaciji sa pitanjem, da li se normativni osnov iz Zakona o VSTV-u, prema kojem se sudije koje počine disciplinske prekršaje mogu disciplinski kazniti, u praksi pokazao dovoljnim osnovom za unapređenje kvaliteta pravosuđa i odgovornosti nosilaca sudijskih funkcija. V. čl. 56 Zakona o VSTV-u BiH (bilj. 9).

<sup>27</sup> CCJE je usvojilo 18.12. 2008. u Strazburu Mišljenje br. 11 o kvaliteti sudskih odluka, iz kojeg poizlazi predmetno stanovište. Mišljenje dostupno pod: <https://rm.coe.int/1680747585>, očitavanje: 08. 02. 2019.

<sup>28</sup> V. Kijevske preporuke (bilj. 24), t. 27.

tužilaca sa drugim funkcijama, *prestanak mandata sudija* i tužilaca.<sup>29</sup> Odredbom čl. 3<sup>30</sup> propisano je da je *Vijeće nezavisni i samostalni organ koji ima zadatak da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe*. Nadalje, u skladu sa čl. 4 Zakona o VSTV-u BiH, minimalno pet članova Vijeća dolazi iz sudijskih redova (trenutno ih je šest), a zakonski uslov iz st. 2 predmetnog člana, jeste da su to osobe *visokih moralnih kvaliteta i profesionalne nepristrasnosti, poznate po djelotvornosti, stručnosti i profesionalnoj nepristrasnosti*.<sup>31</sup> U skladu sa čl. 17 Zakona *Vijeće imenuje sve sudije i predsjednike redovnih sudova* na državnom, entitetskom, kantonalmom i okružnom nivou u Bosni i Hercegovini, uključujući i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine. Nadalje, u skladu sa čl. 17 st. 4, VSTV BiH prima pritužbe protiv sudija, vodi disciplinske postupke, utvrđuje disciplinsku odgovornost i izriče disciplinske mjere sudijama. Cilj svega navedenog je, u širem smislu, da se permanentnim nadzorom nad kvalitetom obnašanja pravosudne funkcije u javnosti kreira slika općeg povjerenja u nosioce pravosudne funkcije. U užem smislu, cilj je da povjerenje javnog mnijenja bude zasnovano na istinskim razlozima kvaliteta i odgovornosti sudija, koji su pod stalnim nadzorom „vrhovnog pravosudnog kontrolora“. Također, VSTV BiH nadzire stručno usavršavanje sudija i savjetuje entitetske centre za edukaciju sudija i Pravosudnu komisiju Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (BD BiH) u vezi sa usvajanjem programa stručnog usavršavanja sudija, te objavljuje etičke kodekse sudija. Odredbom čl. 17 tač. 22 eksplicitno je propisano da VSTV BiH *utvrđuje kriterije za ocjenjivanje rada sudija*. Dalje, Zakonom su propisani uslovi i mandat za vršenje dužnosti, tj. čl. 21 i 22 preciznije su propisani osnovni uslovi (državljanstvo Bosne i Hercegovine, intelektualna i fizička sposobnost za obavljanje sudijske ili tužilačke dužnost, završen pravni fakultet i položen pravosudni ispit) i stručne sposobnosti (to moraju biti *osobe koje se odlikuju profesionalnom nepristrasnošću, visokim moralnim kvalitetima i dokazanim stručnim sposobnostima, te imaju odgovarajuću obuku i stručnu spremu*).

Također, propisana je i procedura imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija. Sumirajući uslove i proceduru imenovanja, po objavljenom javnom konkursu, podvijeća za predlaganje kandidata za imenovanje, provode strogo formalnu proceduru, koja uključuje pisano kvalifikaciono testiranje kojim se provjeravaju stručne sposobnosti kandidata i to iz širokog dijapazona pravnih grana<sup>32</sup>. Da bi se osigurala nepristrasnost, osobe koje ocjenjuju test ne znaju identitet osobe koja je radila test.<sup>33</sup> Nakon toga, kandidati koji uspješno apsolviraju pismeno testiranje, bivaju pozvani na usmeni razgovor i na osnovu svih referenci, rezultata pismenog testiranja i usmenog razgovora, podvijeće formira mišljenje o kandidatima.<sup>34</sup> Kriteriji za imenovanje su detaljno propisani odredbom čl. 43 Zakona.<sup>35</sup>

<sup>29</sup> Čl. 1 Zakona o VSTV-u BiH (bilj. 9).

<sup>30</sup> *Ibid*, čl. 3 st. 1.

<sup>31</sup> *Ibid*, čl. 4.

<sup>32</sup> Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Krivično materijalno pravo i procesno pravo, Građansko materijalno i procesno pravo, Upravno materijalno i procesno pravo, Privredno pravo, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i drugi međunarodni dokumenti, ugovori i sporazumi o ljudskim pravima čija je potpisnica Bosna i Hercegovina, *Etički principi za obavljanje sudijske ili tužilačke dužnosti* i druga pitanja bitna za dužnost.

<sup>33</sup> Čl. 39 Zakona o VSTV-u BiH (bilj. 9).

<sup>34</sup> *Ibid*, čl. 41.

<sup>35</sup> Naime, prilikom donošenja odluke o imenovanju, VSTV BiH između ostalih, uzima u obzir i sljedeće kriterije: *stručno znanje, radno iskustvo i radne rezultate, sposobnost pokazanu kroz objavljivanje naučnih radova i druge aktivnosti u struci, stručnu sposobnost zasnovanu na dosadašnjim rezultatima u karijeri, uključujući i sudjelovanje u organizovanim oblicima usavršavanja, radnu sposobnost i sposobnost analiziranja pravnih problema, sposobnost*



Odluka o imenovanju na dužnost sudije donosi se u pisanoj, obrazloženoj formi. Dodatnu potvrdu visokog stepena kvalitativnih vrijednosti koje su nužno očekivane od nosioca pravosudne funkcije, moguće je pronaći u odredbi čl. 44 st. 2 Zakona u kojem se reguliše mogućnost poništenja odluke o imenovanju.<sup>36</sup> U slučaju poništenja odluke o imenovanju, na tu se dužnost imenuje druga osoba iz grupe prijavljenih kandidata, ili se ponovno objavljuje konkurs za to upražnjeno mjesto, iz čega se dodatno potvrđuje naprijed istaknuti zaključak, da je kvalitativni element prema Zakonu odlučujući, jer zakonodavac nije insistirao na „pošto-poto“ izboru kandidata, već je ostavio diskrecioni prostor za najsvrsishodniju odluku u smislu kvaliteta obnašanja pravosudne djelatnosti. Na osnovu Zakona o VSTV, donesen je Poslovnik Visokog i sudskog tužilačkog vijeća<sup>37</sup> (Poslovnik) kojim je detaljnije propisan postupak odabira i imenovanja sudija (čl. 33-62 Poslovnika) u odnosu na odredbe Zakona, uz poštivanje načela zakonitosti.

Iz naprijed analiziranih odredaba Zakona o VSTV-u BiH proizlazi da su sudije zbog normativne procedure izbora i imenovanja, te načela u obnašanju svoje funkcije, kao najčasniji, najstručniji, ovlašteni da u skladu sa esnafskim pravilima postupaju tokom trajanja mandata. Dakle, teorijski, procedura imenovanja sudija garantuje da najsposobniji pojedinci imaju čast i privilegij biti najistaknutijim članovima pravosudne zajednice. Prema tome, iskusni nosioci pravosudnih funkcija su kompetentni cijeniti kvalitete kolega. Koliko je to praktično utemeljeno, dovoljno govori (kuloarska) reakcija pravosudne zajednice na novousvojene Kriterije iz koje se da iščitati da postoji velika bojazan sudija od kompetencija ocjenjivača (tj. njihovih kolega), njihovih ljudskih kvaliteta i menadžerskih vještina. Pojedinaac uvijek polazi od vlastite pozicije i kompetencija, pa je indikativna bojazan zajednice od sposobnosti drugih da ocjenjuju njihove vještine (po sistemu: znam ja kako bi ja to uradio, pa sam siguran da će tako i drugi).

### 3.2. Zakoni o sudovima

Opća preporuka međunarodnih udruženja sudija je da normiranje rada sudija načelno bude uređeno zakonskim okvirom, a ne podzakonskim aktima, imajući u vidu načelo pravne sigurnosti i nezavisnosti pravosudne funkcije. Članom 41 Zakona o sudovima Federacije BiH<sup>38</sup>, propisano je da predsjednik suda ocjenjuje rezultate rada sudija *najmanje jednom godišnje* u skladu sa kriterijima koje utvrdi VSTV BiH. Rezultate rada predsjednika suda ocjenjuje predsjednik neposredno višeg suda. U Republici Srpskoj<sup>39</sup> i BD BiH<sup>40</sup> odredbama Zakona o sudovima

---

*da nepristrasno, savjesno, marljivo, odlučno i odgovorno obavlja dužnosti u okviru funkcije za koju se prijavljuje, komunikativnost, odnose sa radnim kolegama, ponašanje van posla, profesionalna nepristrasnost i ugled.* U skladu sa čl. 43 st. 2 prilikom donošenja odluke o imenovanju Vijeće primjenjuje odgovarajuće ustavne odredbe kojim se uređuju jednaka prava i zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih. Također, imenovanja treba da imaju za cilj i postizanje jednakosti spolova.

<sup>36</sup> Vijeće može poništiti odluku o imenovanju ako nakon donošenja odluke o imenovanju, a prije nego što imenovani sudija ili tužilac preuzme dužnost, dobije podatke koji bi, da su bili poznati u vrijeme imenovanja, predstavljali razlog da Vijeće ne donese odluku o imenovanju. Vijeće može, ako to smatra neophodnim, odgoditi datum preuzimanja dužnosti sudije ili tužioca na koga se odnose navedeni podaci, kako bi te podatke moglo na odgovarajući način provjeriti.

<sup>37</sup> Poslovnik Visokog i sudskog tužilačkog vijeća, br. 08-02-2700/2013, od 19. 06. 2013.

<sup>38</sup> Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Sl. n. FBiH* 38/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13, 52/14.

<sup>39</sup> Čl. 67 Zakona o sudovima Republike Srpske, *Sl. gl. RS* 37/12, 44/15 i 100/17.

<sup>40</sup> Čl. 42 Zakona o sudovima Brčko distrikta BiH, *Sl. gl. BDBiH* 19/07, 20/07, 39/09, 31/11.

propisano je da se rezultati rada sudija i predsjednika sudova ocjenjuju *najmanje jednom u tri godine* u skladu s kriterijima koje utvrdi VSTV BiH, dok se novoizabrane sudije ocjenjuju jednom godišnje za prve tri godine mandata, a nakon toga jednom u tri godine. Dodatne sudije se ocjenjuju jednom godišnje. Nadalje, ocjenjivanje rezultata rada sudija vrši predsjednik suda, dok rezultate rada predsjednika Osnovnog suda (u BD BiH) ocjenjuje predsjednik Apelacionog suda, a u Republici Srpskoj predsjednike nižestepenih sudova sudije višestepenih sudova. Rezultate rada predsjednika Apelacionog suda u BD BiH ocjenjuje Visoko sudsko i tužilačko vijeće, kao i predsjednika Vrhovnog suda RS-a.

Da je cjelokupno kvalitetno funkcionisanje pravosudne vlasti sistem međusobno spojenih posuda, pri čemu od kvaliteta rada jedne ovisi ne samo kvalitet rada druge institucije/organa, već i percepcija javnosti o tome, može se prikazati na ovom primjeru: Zakoni o sudovima ne sadrže istovjetne odredbe o vremenskom periodu ocjenjivanja sudija, iako ih je u načelu Kriterijima (podzakonskim aktom) VSTV BiH harmonizirao na najoptimalniji mogući način, uslovljen trenutnim zakonskim okvirom. Imajući u vidu neujednačenost zakonskih rješenja, VSTV BiH je 2014, 2015. i 2016. godine inicirao kod Ministarstva pravde BiH pokretanje procedure za donošenje izmjena i dopuna Zakona o VSTV-u sa ciljem jedinstvenog regulisanja nadležnosti i postupka za ocjenjivanje rada svih nosilaca pravosudnih funkcija u BiH, na šta su se zakonodavne vlasti oglušile. Donošenjem traženih zakonskih izmjena kreirao bi se harmoniziran zakonski okvir i jedinstvena načela za ocjenjivanje rezultata rada svih nosilaca pravosudnih funkcija u BiH.<sup>41</sup> Dakle, pozitivan primjer inicijative pravosudne vlasti, zbog nepostupanja zakonodavne vlasti, utiče na percepciju o jalovosti cjelokupnog državnog aparata.

#### 4. Kriteriji za ocjenjivanje rada sudija u Bosni i Hercegovini

##### 4.1. Svrha Kriterija

Kako je već rečeno, Kriterijima se detaljno utvrđuje *način ocjenjivanja* rada sudija, elementi i *način utvrđivanja* ocjene rada, vođenje evidencija o njihovim ostvarenim radnim rezultatima i odsustvima s posla, te druga pitanja od značaja za ocjenjivanje rezultata rada sudija.<sup>42</sup> Općim odredbama o ocjenjivanju je propisano da je svrha ocjenjivanja: unapređenje efikasnosti i kvaliteta pravosudnog sistema kroz unapređenje stručnih i profesionalnih sposobnosti nosilaca pravosudne funkcije; napredovanje u karijeri i utvrđivanje potrebe za obukom nosilaca pravosudnih funkcija; unapređenje upravljanja pravosudnim institucijama i postizanje njihovog efektivnijeg i efikasnijeg rada, unapređenje odgovornosti pravosudnog sistema i jačanje povjerenja građana.

Naprijed naznačeni ciljevi su u skladu sa preporukama Evropske komisije zasnovanim na stručnoj analizi ocjenjivanja rada sudija i tužilaca u pravosuđu BiH, kojim je preporučeno da ocjena sudija mora za cilj imati i unapređenje upravljanja ljudskim resursima. Ujedno, u većini zemalja koje imaju oblik individualnog vrednovanja rada sudija ciljevi evaluacije su, manje-više istovjetni pobrojanim u Kriterijima.<sup>43</sup> Štaviše, upravo su pobrojani ciljevi ništa drugo do precizno identifikovane neuralgične tačke pravosudnog sistema BiH. Upitne kompetencije nosilaca

<sup>41</sup> Usp. Godišnji izvještaj za 2016. godinu VSTV-a BiH, ss. 35-37.

<sup>42</sup> V. čl. 1 Kriterija (bilj. 2).

<sup>43</sup> Mišljenje br. 17 (bilj. 17), s. 2.

pravosudne funkcije, odsustvo harmonizirane sudske prakse, dugo trajanje sudskih postupaka, veliki broj neriješenih predmeta, odsustvo odgovornosti za obnašanje funkcije, nepovjerenje građana, imenovanje sudija u najviše sudske instance bez prethodnog ili sa neznatnim sudskim iskustvom, neposjedovanje adekvatnih rukovodnih vještina nosilaca upravljačkih pozicija u sudovima, ključni su izazovi BH pravosuđa. Stoga ne vidim niti jedan argument koji bi opisne ciljeve/svrhu Kriterija činio upitnim i izlišnim.

Nadalje, u općim odredbama se propisuje da pojedinačna ocjena rada sudije *može* biti objavljena u skladu sa zakonima o slobodi pristupa informacijama, ali bez navođenja elemenata na osnovu kojih se došlo do ocjene.<sup>44</sup> Ovakav pristup cijenim, *kratkoročno*, primjerenim, jer je jasno da bi potpuno navođenje svih pojedinačnih elemenata na osnovu kojih se došlo do ocjene, i to u prvoj godini primjene Kriterija, moglo, potencijalno neosnovano, diskreditovati sudiju u očima javnosti ili ga učiniti ranjivim na vanjske utjecaje. Dakle, riječ je o adekvatnom balansu između interesa sudije (ali i kompletne pravosudne zajednice) za očuvanjem vlastitog integriteta i nezavisnosti i interesa javnosti za dobijanje povratne informacije o ocjeni rada sudije po novim Kriterijima, pod uslovom da takav interes bude iskazan. Transparentnost rada i rezultata rada pravosudne zajednice, ipak, mora biti dugoročni cilj (tj, navođenje svih podataka koji imaju udio u konačnoj ocjeni). Prema tome, stava sam da je ovo optimalno rješenje za prvu godinu implementacije rezultata ocjenjivanja sudija, zato što je potrebna doza opreza u početku primjene Kriterija. Još je nepoznato da li će se u praksi uspostavljeni sistem ocjenjivanja pokazati plodonosnim ili će odavati nepotpunu i blijedu sliku stvarnog stanja pravosuđa, što će zavisiti od provedbe u praksi. Zato je potrebno da po okončanju prve godine ocjenjivanja, regulator sistemski analizira rezultate i proces ocjenjivanja, i da, pod uslovom da se Kriteriji ispostave i u praksi djelotvornim, tada čak i dodatno liberalizira proces objave rezultata. Smisao Kriterija jeste i jačanje povjerenja građana u pravosuđe. Jedan od mehanizama jačanja povjerenja, ali i odgovornosti sudija je da cjelokupna javnost bude upoznata i sa evaluacijom njihovog rada. To znači da bi dugoročno bilo poželjno automatski objavlјivati rezultate rada nosilaca pravosudne funkcije, ali tek nakon što se sadašnji sistem u praksi ispostavi mjerodavnim i objektivnim za ocjenu svih parametara rada sudija.

Ako bi se VSTV BiH u narednom koraku i odlučio za automatsku objavu rezultata rada sudija, adekvatnim se čini propitivanje ideje da li je rješenje zadržavanja objave samo generičke ocjene bez navođenja elemenata na osnovu kojih se došlo do ocjene, produktivno za unapređenje povjerenja građana i osiguranje sudijske nezavisnosti. Nužno je otvoriti prostor za argumentovanu debatu u pravosudnoj zajednici po pitanju odnosa između interesa javnosti za uvid u potpune rezultate rada sudija i sudijske nezavisnosti i ocijeniti da li preteže interes sudije za očuvanje nezavisnosti, integriteta i osiguranje od vanjskog pritiska. Ujedno je potrebno ocijeniti i da li bi parcijalnom analizom rezultata (od strane šire javnosti – prije svega medijskih komentatora) javnost potencijalno mogla biti (opravdano) uskraćena za informaciju o objektivnoj ocjeni istinskog kvaliteta rada pravosuđa. Primjera radi: moguće je zamisliti sudiju koji ima odličnu ocjenu po elementima kvantiteta odluka (broj urađenih odluka) i analitičkog kvaliteta

<sup>44</sup> U javnom eteru dostupna je kritika predmetne odredbe koju je iznio sudija Blagojević: „Pa kako, (...) da ovako eklatantno kršite Zakon o slobodi pristupa informacijama, kada on ne dozvoljava takva ograničenja i šta će, recimo novinaru, samo podatak da je sudija ocijenjen dvojkom, ako mu vi zabranјujete svojom samovolјom da dobije i podatke o elementima na osnovu kojih je data ta ocjena.“ Izopačavanje našeg pravosuđa, <https://www.oslobodjenje.ba/dosjei/kolumne/izopacavanje-naseg-pravosuda-414256>, očitavanje: 13. 02. 2019.

rada (izuzetno kreativan i pismen sudija), tj. da je riječ o sudiji koji je inovativan, kreativan, hrabar i marljiv, a da mu se pri tome ukida veći broj odluka (jer npr. piše pionirske odluke koje nemaju pozitivan odjek u statičnoj široj pravosudnoj zajednici) od sudija koji po tom osnovu imaju najbolju ocjenu. Takav sudija ukupno svakako ima odličnu ocjenu rezultata rada, koja suštinski (manje-više) realno prikazuje kvalitet njegovog rada. Ukoliko bi se parcijalno posmatrao samo statistički kvalitet odluka (broj/procentat ukinutih), taj sudija bi se mogao kvalifikovati kao ispodprosječni dio pravosudne zajednice, što je nerealno. Objavom takvih rezultata (koji bi bili dostupni javnosti u najširem smislu) mogao bi se proizvesti kontraproduktivni efekat, koji bi mogao demotivisati sudiju (jer bi u javnosti potencijalno bio prikazan kao slabiji dio pravosudne zajednice) da u postupcima i dalje donosi hrabre i pionirske odluke, čime bi se dodatno obesmisllila individualnost i sistemski se kanalisala ka mentalitetu priklanjanja kolektivitetu. Zaključujem da je rješenje (generičke objave rezultata) stoga prihvatljivije, sve dok elementi ocjene rada nosioca pravosudne funkcije ne evoluiraju ka pretežnom udjelu u ocjeni za osnov analitičkog kvaliteta rada.

U općim odredbama je naznačeno da je potrebno da se statistički podaci u postupku ocjenjivanja rada sudije koriste oprezno i uz odgovarajuće sadržajno obrazloženje. Sve to ukazuje na svijest normotvorca da je uvijek potrebno sa posebnim oprezom tretirati statističke rezultate rada pravosuđa i da ti podaci u zavisnosti od metoda interpretacije mogu biti, eventualno, zloupotrijebljeni za „fingiranje“ rezultata s ciljem privida (ne)djelotvornosti.

Odredba kojom je propisano da će se podaci i informacije prikupljeni tokom ocjenjivanja rada koristiti za potrebe komisija, radnih grupa i drugih tijela VSTV-a je element koji ukazuje da je i VSTV-u jasno da je smisao Kriterija kontinuirano unapređenje rada pravosuđa. Neminovno je da će se već tokom prve godine primjene Kriterija u praksi iskristalizirati problemi koje će biti potrebno analizirati i raditi na njihovom otklanjanju, pa je pohvalna svijest o činjenici da ovaj akt ne može biti tretiran kao „sveto slovo“. Također, VSTV svakako treba koristiti ove informacije i podatke kako bi, kao pravosudni regulator, mogao usmjeravati procese, eventualno dodatno educirati, organizovati stručne konferencije, objavljivati publikacije iz oblasti koje ocijeni neutralgčnim i sl.

#### *4.2. Uniformna primjena Kriterija za ocjenjivanje sudija svih nivoa – pitanje normativnog utemeljenja takvog postupanja*

Odredbom čl. 3 Kriterija normiran je obim njihove primjene i period ocjenjivanja. Stavom 1 ovog člana propisano je da će se Kriteriji primjenjivati prilikom ocjenjivanja rada svih sudija u BiH. Ovo je korak u pravom smjeru, štaviše ovaj napredak je značajan reformski poduhvat VSTV-a. Naime, do stupanja na snagu predmetnih Kriterija, sve sudije redovnih sudova u Republici Srpskoj, FBiH i BD BiH su ocjenjivane (po starim) Kriterijima. Ipak, sudije Suda BiH su bile izuzete od ocjenjivanja. Ukratko, u Zakonima o sudovima entiteta i BD BiH je propisan normativni osnov ocjenjivanja sudija, dok u Zakonu o Sudu BiH takva norma nije propisana. Dakle, postojala je pravna praznina na centralnom nivou.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> M. Tegeltija, Nešto u sistemu ne valja, nekada nemamo adekvatne mehanizme, <https://nap.ba/news/30794>, očitavanje: 12. 02. 2019.

U jednom trenutku, VSTV je djelovao proaktivno – pokušajem ocjenjivanja tadašnje predsjednice Suda BiH – ali je taj pokušaj netrijumfalno okončao u upravnom sporu pred Sudom BiH. Sud je, naime, zaključio da nije postojao pravni osnov za ocjenjivanje predsjednice putem VSTV-a. Postavlja se pitanje koje je utemeljenje ocjenjivanja rada sudija Suda BiH, da li je argument meritorne ili nomotehničke prirode? Iz formalnopravnog ugla posmatrano, postoji čak konkretno zakonsko uporište za ocjenjivanje sudija Suda BiH: Zakon o VSTV-u, je po pitanju ocjenjivanja rada sudija *lex specialis* propis u odnosu na Zakon o Sudu BiH.

Naime, jasno je da je Zakon o VSTV-u BiH opći propis za oblast sudstva, a da je za Sud BiH Zakon o Sudu BiH svojevrsni *lex specialis*. Ipak, materija ocjenjivanja rada sudija je specifikum regulisan Zakonom o VSTV-u, dok se Zakonima o sudovima (koji imaju te odredbe) samo specificira funkcionalna ingerencija predsjednika suda za ocjenjivanje, te se pobliže normira period ocjenjivanja. To znači da su zakonima o sudovima, gdje to normotvorac nije propustio učiniti, isključivo tehnički realizirana načela iz Zakona o VSTV-u BiH.<sup>46</sup> Ovo se može sažeti na sljedeći način: odredbom čl. 17 tač. 22 Zakona o VSTV BiH propisano je da Vijeće *utvrđuje kriterije za ocjenjivanje rada sudija (...)*, a odredbom čl. 18 propisano je da Vijeće *ima nadležnosti navedene u članu 17 ovog zakona u odnosu na pravosuđe u Bosni i Hercegovini što obuhvata slijedeće sudove (...): a) Sud Bosne i Hercegovine (itd ...)*. Dakle, Zakonom o VSTV-u BiH izričito je propisano da Vijeće ima nadležnost da utvrđuje kriterije za ocjenjivanje rada sudija i Suda BiH. Iz navedenog proizlazi da je propust da se reguliše ocjenjivanje sudija u Zakonu o Sudu BiH pravna praznina, koja treba biti dopunjena primjenom općih imperativnih odredaba Zakona o VSTV-u BiH.

Cilj ocjenjivanja je, između ostalog, i omogućavanje uspostave odgovarajućeg karijernog sistema koji će na harmoničan način omogućiti napredovanje.<sup>47</sup> Stoga ne postoji niti jedan razlog zbog kojeg bi sudije Suda BiH bile izuzete iz mehanizma ocjenjivanja. Zbog propusta zakonodavca u eksplicitnom normiranju ovog pitanja, potpuno je legitimno, primjenom metoda analogije (*a simili as simile*), zaključiti da se i sudije Suda BiH trebaju ocjenjivati, čime se dovode u ravnopravan i nepriviligovan položaj sa ostalima. Ovo i zbog jednog suštinskog razloga, a to je da sudije Suda BiH, što je praksa pokazala, konkurišu za pozicije sudija npr. Vrhovnih sudova entiteta ili poziciju predsjednika Suda BiH. U postupku imenovanja značajnu ulogu ima ocjena rada sudije. Bez evaluacije rada sudija Suda BiH, prilikom imenovanja na naprijed navedene pozicije može doći (pod uslovom da se prijave i sudije iz Suda BiH) do povlaštenog tretiranja i nejednakog postupanja prema sudijama. Dodatno, ovo i iz razloga što je riječ o višestepenom sudu, pa se na kraju ispostavlja da prvostepene sudije Suda BiH imaju povlašten položaj neocjenjivanja u odnosu na drugostepene sudije u entitetima ili čak i u odnosu na sudije Vrhovnog suda entiteta. Za takvo nešto ne postoji racionalno meritorno uporište. Zaključno, zbog uniformnosti i konzistentnosti sistema potrebno je ocjenjivati sve sudije koji su dio redovnog sudstva, a što za rezultat može imati i ostvarenje svrhe Kriterija i to unapređenja odgovornosti cjelokupnog pravosudnog sistema i jačanja povjerenja građana u institucije.

<sup>46</sup> Bilj. 38-40.

<sup>47</sup> V. čl. 1 Kriterija (bilj. 2) i Preporuke Evropske komisije (bilj. 15).

#### 4.3. Godišnje ocjenjivanje rada sudija – doprinos uspostavljanju odgovornosti sistema ili nasrtaj na sudijsku nezavisnost

Odredbom čl. 3 st. 2 propisano je da se ocjenjivanje rada sudija provodi svake godine. Jednostavnim jezikom pisana odredba koja generira niz nedoumica i pritom je, tehnički, na najvećem praktičnom ispitu u procesu primjene Kriterija, a ujedno je, sa aspekta uporednopravnih standarda u drugim državama, kontraproaktivna. Prije svega, problem sa godišnjim ocjenjivanjem leži u činjenici da je u preporukama Evropske komisije utvrđeno da se pojedinačno ocjenjivanje treba provoditi, u redovnim okolnostima, svake tri godine, a ne jednom godišnje.<sup>48</sup> Osim toga, ocjenjivanje sudija u BiH podrazumijeva kompleksnu primjenu kvantitativnih i kvalitativnih kriterija. Također, CCJE je stava da redovno ocjenjivanje sudija pomaže stvaranju potpune slike rada sudija, ali da se, ipak, takve procjene ne bi trebale provoditi prečesto, kako se stalnim nadzorom ne bi ugrozila nezavisnost sudstva.<sup>49</sup> Jasno je da su godišnje evaluacije rada, kao pravilo, pretjerane i ugrožavajuće sa aspekta načela nezavisnosti sudstva, ali i praktičnosti primjene. U suštini, u takvoj konstelaciji, rad sudije se svodi na vječnu težnju i usmjerenost ka dobijanju što bolje ocjene rada. Tako, valorizacija koja treba služiti kao pomoćni mehanizam osiguranja djelotvornog funkcionisanja pravosuđa, postaje smisao rada sudija. Time se, *a contrario* smislu donošenja Kriterija, upravo atakuje na prostor za sudijsku kreativnost i hrabrost. Nadalje, načelna konstatacija u odnosu na novousvojene Kriterije je da propisuju složen i tehnički zahtjevan proces kreiranja ocjene uz učešće većeg broja sudija, čak i sudija različitih nivoa sudovanja. Prema tome, postoji sasvim realna opasnost da godišnje ocjenjivanje na kraju za rezultat ima pretežno bavljenje pravosuđa samim sobom. Naime, u novom sistemu aktivno učestvuju sudije koje se ocjenjuju, zatim predsjednici njihovih odjeljenja, predsjednici sudova, odjeljenja neposredno višeg suda, a u postupcima po prigovorima sudija direktno odlučuje i VSTV. Ipak, treba istaći da je taj rizik bio neizbježan. Naime, naprijed citirane zakonske odredbe Zakona o sudovima ne pružaju mogućnost VSTV-u da podzakonskim aktom derogira uspostavljene zakonske standarde. U tom smislu, potrebno je mijenjati zakonska rješenja kako bi se pružila mogućnost VSTV-u da Kriterijima propiše širi vremenski okvir za ocjenjivanje sudija.

Ipak, stava sam da je, kratkoročno, trenutno zakonsko i podzakonsko rješenje produktivno. Naime, prema sadašnjem normativnom okviru, sudije se moraju ocjenjivati svake godine (Zakonom o sudovima Republike Srpske i Brčko distrikta BiH propisano je da se rezultati rada sudija i predsjednika sudova ocjenjuju *najmanje jednom u tri godine*, dok Zakon o sudovima FBiH propisuje imperativnu obavezu godišnjeg ocjenjivanja). To, opet, za posljedicu ima da se efekti reformi u pravcu ocjenjivanja mogu promptno pokazati u praksi. Dakle, ovu načelno negativnu osobinu društva u procesu tranzicije (*ad hoc* normiranje bez prethodne systemske analize dugoročnih efekata) moguće je iskoristiti kao komparativnu prednost za unapređenje sistema i brzo dobijanje realne slike o rezultatima provedenih promjena.

Izuzetak je da neće biti ocijenjen sudija ukoliko je tokom perioda ocjenjivanja na obavljanju funkcije proveo manje od polovine perioda ocjenjivanja, kao ni onaj sudija koji, osim ako do trenutka prestanka obavljanja funkcije ne insistira na ocjenjivanju, u vrijeme ocjenjivanja ne obavlja funkciju u pravosuđu.<sup>50</sup> Prvo je logično rješenje, kako zbog činjenice da takva ocjena ne bi bila vjerodostojan prikaz zasnovan na kontinuiranoj analizi rada sudije koji je moguće

<sup>48</sup> Preporuke Evropske komisije (bilj. 15).

<sup>49</sup> V. t. 40 Mišljenja (bilj. 14).

<sup>50</sup> V. čl. 4 Kriterija (bilj. 2).

komparirati sa radom drugih sudija, tako i zbog načela sudijske nezavisnosti koja bi bila ugrožena limitiranim vremenskim periodom ocjenjivanja. Također, adekvatno je i drugo rješenje jer bi automatsko ocjenjivanje sudije koji je prestao obnašati funkciju bilo kontraproduktivno za ciljeve kriterija. Time bi se dodatno opterećivao ukupan složeni proces ocjenjivanja u jednom sudu, a ne bi se ostvarivala svrha ocjenjivanja koja se ogleda u utvrđivanju elemenata koje je potrebno unaprijediti u radu sudije da bi se poboljšala kvaliteta i efikasnost rada sudija ili odgovornost nosioca funkcije. Istovremeno, potpuno je legitimno pravo (bivšeg) sudije da zahtijeva ocjenjivanje, jer osim što sistem ocjenjivanja služi pravosudnoj zajednici i sudovima, i ocjenjivane (bivše) sudije na osnovu evaluacije rada dobijaju povratnu informaciju pravosudne zajednice o svom radu. To im služi za objektivizaciju ocjene vlastitih sposobnosti i učinka, što može biti od koristi u njihovom budućem radu ili potvrda/demant kvaliteta ranijeg rada u sudstvu.

#### 4.4. Ocjenjivač – predsjednik ili sudije?

Odredbom čl. 5 „Ocjenjivač“ propisano je da ocjenjivanje rada vrši predsjednik suda u kojem je sudija obavljao funkciju.<sup>51</sup> Predmetna odredba je u potpunosti usklađena sa odredbama Zakona o sudovima, kojima je propisano da sudije ocjenjuje predsjednik suda. Nadalje, stavom 2 propisano je da predsjednik suda kontinuirano prati rad ocjenjivanog sudije u toku perioda ocjenjivanja, te *vrši konsultacije* s predsjednicima odjeljenja, predsjednicima vijeća i *sudijama mentorima* i u lični spis sudije ulaže sve isprave ili pismena, za koje smatra da bi mogli biti bitni kod ocjenjivanja rada prema ovim kriterijima. Na ovaj način se podstiče proaktivna uloga predsjednika sudova u upravljanju sudovima i time se direktno doprinosi realizaciji osnovnog cilja Kriterija – unapređenju upravljanja pravosudnim institucijama.<sup>52</sup> U sudovima sa svega nekoliko sudija, tehnički je moguć direktan nadzor predsjednika suda nad radom svih sudija, koji može rezultovati objektivnim ocjenjivanjem. Jasno je da se u sudovima (naročito većim) predsjednik suda ne može oslanjati isključivo na vlastitu percepciju o radu pojedinog sudije zbog kvantuma sudija i disperzije oblasti kojima se funkcionalno sudije bave. To bi bilo kontraproduktivno. Dovoljno je samo pomisliti kako bi taj proces izgledao kada bi predsjednik suda u sudu sa desetinama sudija samostalno cijenio analitički kvalitet rada i odluka sudija. Prema tome, sasvim je prihvatljivo uporište sadašnjih Kriterija da je predsjednicima sudova potrebna konsultativna pomoć ostalih sudija koji su funkcionalno upoznati sa suštinom djelovanja ocjenjivanih sudija.

Ipak, menadžerska uloga predsjednika sudova je ključ. Predsjednici sudova trebaju imati permanentu komunikaciju sa predsjednicima odjeljenja, predsjednicima vijeća i *sudijama mentorima*<sup>53</sup> kako bi kreirali maksimalno moguće objektivno stanovište o radu pojedinog sudije.

<sup>51</sup> U skladu sa čl. 5 st. 5 Kriterija (bilj. 2), u slučaju da je sudija funkciju u godini dana obavljao u više sudova, ocjenjuje ga predsjednik suda u kojem je veći dio perioda ocjenjivanja obavljao funkciju, i to imajući u vidu samo rezultate koje ocjenjivani sudija ostvari u tom sudu, ako se radi o sudovima različitog nivoa. Potpuno je opravdano predmetno rješenje, jer za razliku od odredbe prema kojoj se sudije koje su prestale obavljati sudijsku funkciju ne ocjenjuju, u ovoj situaciji riječ je o sudijama koje nastavljaju obnašati poziciju sudije, a koje su ujedno u godišnjem periodu obnašale funkciju sudije.

<sup>52</sup> Preporuke Evropske komisije (bilj. 15).

<sup>53</sup> U BiH trenutno ne postoji uspostavljen mehanizam mentorstva u pravosuđu, ali će mehanizam biti uspostavljen najkasnije do 01. 01. 2021.

U tom kontekstu nužna je, za početak, promjena pravne kulture (da li se kultura može mijenjati bez aktivnog djelovanja inicijatora promjena). Timsko djelovanje i rad rukovodilaca su veoma važni i potrebni, iako je odgovornost na plećima predsjednika sudova. Stoga, nikada veće kušnje i provjere pravilnosti odabira rukovodilaca institucija nije bilo, kao što je ima prema sadašnjim Kriterijima.

Iz navedenog se vidi da nije tačna teza, da je protivustavno nametati sudijama ocjenjivanje drugog sudije. Jer, nije riječ o formalnom ocjenjivanju već o konsultativnoj funkciji sudija bez direktne odgovornosti za konačnu ocjenu koju daje predsjednik suda. Smatram da nema ništa problematično u konsultovanju sudija o ocjenjivanju njihovih kolega.<sup>54</sup> Postoji li za predsjednika suda bolji mehanizam dobijanja objektivnog uvida u rad konkretnog sudije pojedinca, nego da predsjednik vijeća u kojem sudija svakodnevno postupa iznese svoje mišljenje, da predsjednik odjeljenja autoritetom znanja i funkcije iznese zapažanja o radu ocjenjivanog, ali i da odjeljenje neposredno višeg suda koje analizira odluke sudije po žalbama iznese zapažanja o radu sudije, sve kako bi predsjednik suda mogao imati potpunu sliku kvaliteta rada sudije. Ako je primjedba isključivo procesne naravi u smjeru da se sudijama nameće obaveza koja nije propisana zakonom ili ustavom, to je neodrživ, „friziran“ i do krajnjih granica banalizovan argument. Naime, Ustavom BiH ili entiteta i ne treba biti propisan način ocjenjivanja sudija, jer to jednostavno nije ustavna materija. Osim toga, zakonima je propisano da sudije ocjenjuje predsjednik suda, dok je Zakonom o VSTV-u propisano da VSTV ima ingerencije određivanja kriterija za ocjenjivanje sudija. Uskim, formalističkim tumačenjem zakonskih rješenja, tačno je da nije propisano učešće sudija u ocjenjivanju. Ipak, smisao koji je normotvorac imao u vidu je da predsjednik suda donosi konačnu odluku, dok je proces dobijanja odluke stvar okvira koji određuje VSTV BiH. Iako ovo nije najsretnije zakonsko rješenje bilo bi idealno zakonski potpuno normirati ovu oblast. Međutim, to ne znači da je VSTV postupao nezakonito kada je Kriterijima propisao konsultativnu ulogu sudija u procesu ocjenjivanja. Prema tome, ako je prigovor nezakonitosti isključivo procesnopravnog karaktera, tada je ključno pitanje (terminologijom ljudskih prava) je li Kriterijima faktički prebačena obaveza ocjenjivanja sa predsjednika sudova na sudije. Da je to učinjeno, tada bi bilo moguće i potrebno raspravljati je li na taj način podzakonskim aktom derogiran zakon. Takva tvrdnja bi čak mogla biti utemeljena, ako bi se ocjenjivanje svelo na puko prepisivanje mišljenja sudija o ocjenjivanom sudiji, bez kritičkog osvrta predsjednika sudova. O tome više u nastavku.

Ako je prigovor suštinske prirode, da sudije ne bi trebale biti konsultovane povodom ocjenjivanja drugih sudija, riječ može biti samo skeptičnosti zbog straha od subjektivizacije procesa ocjenjivanja i na potencijalnu autocenzuru sudija u strahu od mišljenja kolega sudija. Iako nema formalne reakcije pravne zajednice, prigovor skepticizma u vezi sa subjektivnošću je očit u neformalnim reakcijama.<sup>55</sup> Iz njih se vidi strah sudija od neobjektivnosti (pa i osvetoljubivosti) kolega i manjka kompetencija ili iskrene namjere za pravično ocjenjivanje.

<sup>54</sup> U Holandiji sudije međusobno prisustvuju suđenjima i prate rad kolega, kako bi mogli konstruktivnim kritičkim pristupom doprinijeti unapređenju vještina upravljanja postupkom.

<sup>55</sup> Uočljivo npr. iz kolumne sudije Blagojevića (bilj. 44): „Naime, koji će sudija u ovako izopačenom pravosuđu stisnuti petlju pa da u vijeću, u kojem su pored njega još (...) i predsjednik odjeljenja, glasa suprotno od mišljenja (...) i predsjednika? Odgovor na ovo pitanje nameće se gotovo sam po sebi, a ako se i nađe neko ko ima petlju, on će biti prava rijetkost. Da ne govorim o tome kako taj sudija (...) neće ni pomisliti da napiše obrazloženje svog neslažućeg mišljenja, a kamoli da ga dostavi strankama u postupku. (...) sloboda sudijske misli, ma koga je još briga za to (...)“



Reakcija je vjerovatno, načelno, donekle i utemeljena. Ako su sudije nesigurne u kvalitet rada kolega koji ih trebaju ocjenjivati, svakodnevno imaju i imali su mogućnost utjecanja na njih svojim znanjem, kolegijalnim pristupom, savjetima, predlaganjem najkvalitetnijih za pozicije upravljača, iskazivanjem legitimnih stavova regulatoru sistema itd. Ako to nisu činili i ne čine, tada će biti u prilici razumjeti osjećaj stranke o čijoj sudbini odlučuje osoba bez kompetencija, pa potencijalno može utjecati na buđenje avangardne ideje o promjeni unutar sistema, umjesto vaninstitucionalnog, nekonstruktivnog i bezidejnog kriticizma. S druge strane, ako postoji strah od autocenzure sudija, on je izlišan. Sudija koji će u strahu od osvetoljubivog mišljenja kolege (koje po Kriterijima mora imati objektivno utemeljenje), autocenzurisati svoje postupanje da bi ostvario sitne sinekure (pozitivno mišljenje kolege o čijem znanju nema pozitivno mišljenje), i nije sudija u meritornom funkcionalnom smislu. Zašto sistem prilagođavati mediokritetskom načinu razmišljanja?

Također, Kriterijima je propisano da će u slučaju u kojem je ocjenjivač obavljao funkciju predsjednika suda tokom kraćeg perioda ocjenjivanja, on ocjenjivati rad sudije nakon obavljenih konsultacija s osobom koja je prethodno obavljala dužnost predsjednika tog suda u većem dijelu perioda ocjenjivanja, ako je to moguće i svrsishodno.<sup>56</sup> Ovakvo rješenje je sasvim prikladno zbog specifičnosti date situacije i optimizacije objektivnosti, te svrhe ocjenjivanja.

#### 4.5. Konsultacije u sudu (ocijenjivanog sudije) povodom ocjenjivanja

Odredbom čl. 6 Kriterija, propisano je da će u postupku ocjenjivanja predsjednik suda *prije utvrđivanja ocjene*, od predsjednika sudskog odjeljenja u koje je sudija raspoređen pribaviti *pismeno mišljenje o radu ocijenjivanog sudije*. Predsjednik sudskog odjeljenja će to mišljenje sačiniti nakon konsultacija s predsjednicima vijeća i *sudijom mentorom* i dostaviti predsjedniku suda i ocijenjivanom sudiji najkasnije u roku od trideset dana nakon isteka perioda ocjenjivanja. *Ako u sudu nema nosioca funkcije predsjednika vijeća ili sudije mentora*,<sup>57</sup> predsjednik sudskog odjeljenja će izraditi mišljenje bez navedenih konsultacija. Potpuno opravdanim smatram rješenje da se sudije koje su u direktnom/neposrednom kontaktu sa ocijenjivanim sudijom i koje funkcionalno svakodnevno zbog prirode posla prate njegov/njen rad, involviraju u proces putem davanja mišljenja. Ipak, koncept nezamjerenja (i ocijenjivanog i sudije koji daje mišljenje) mora se uzeti u obzir. Očigledno se sa dozom skepse ili opreza posmatra optimizacija primjene ovog elementa u procesu implementacije Kriterija.<sup>58</sup>

Naime, smisao mišljenja o radu je da šefovi odjeljenja utiču na predsjednike sudova prilikom odlučivanja o ocjeni (utvrđivanja ocjene). Dodatno, preporuka Evropske komisije je da najveća ocjena rada treba biti rezervisana za izuzetne rezultate sudija kako bi se podstakla izvrsnost u pravosuđu. Čak se ukazuje da je najbolje rezultate ocjenjivanja ograničiti na najviše 20% od ukupno ocijenjenih u svakom sudu, osim ako obrazložene okolnosti opravdavaju veći postotak.

<sup>56</sup> Na tom tragu je i rješenje iz čl. 5 st. 5 prema kojem će sudiji koji je obavljao funkciju u dva suda istog nivoa, ocjenjivanje rada za cijeli period ocjenjivanja izvršiti predsjednik suda u kojem je sudija obavljao funkciju veći dio perioda ocjenjivanja, s tim što će ocjenjivač odmah po okončanju perioda ocjenjivanja pribaviti sve potrebne izvore informacija za ocjenjivanje od predsjednika suda u kojem je ocjenjivani sudija radio kraći dio perioda.

<sup>57</sup> Trenutno nije uspostavljen sistem mentorstva, pa je svako analiziranje uloge mentora suvišno dok i ako takva funkcija ne bude uvedena u praksi. Prema tome, kriteriji formalnopravno propisuju mogućnost učešća sudija mentora, ali bez praktičnih posljedica na trenutnu primjenu Kriterija.

<sup>58</sup> Bilj. 55 u vezi sa bilj. 45.

Sasvim sam siguran da mišljenja, prije svega predsjednika vijeća, a zatim i predsjednika odjeljenja neće ići u pravcu pozitivne zamisli koju su imali normotvorac (VSTV) i Evropska komisija. Ideja je da sistem interno selektira i identifikuje iznadprosječne, prosječne i ispodprosječne na osnovu objektivne evaluacije. Siguran sam da, bez obzira na interne stavove predsjednika odjeljenja ili vijeća, neće biti dominante sudijske (ljudske) odvažnosti da se objektivno iznese potpun stav o radu ocjenjivanih sudija. Privid kolegijalnosti, koji je ništa drugo do eklatantno eksponiranje nekompetentnosti za obnašanje funkcije, ispostavit će se, mnogo je veći problem od onog koji je normotvorac imao u vidu, barem u prvoj godini primjene Kriterija. Zašto Kriteriji sami po sebi neće promijeniti svijest o nužnosti objektivne valorizacije? Zato što su Kriteriji sredstvo koje se bavi posljedicama, a ne uzrocima.<sup>59</sup> Dakle, od Kriterija i ne treba očekivati da će proizvesti samorazumljiv rezultat promjene profesionalne svijesti sudija, koji treba da striktno primjenjuju koncept „ni po babu, ni po stričevima“. To su elementi koji se (ne)posjeduju prije imenovanja, pa ih, prema tome, nije moguće jednim podzakonskim aktom ukorijeniti. Naravno da se u svaki sistem mogu infiltrirati kadrovi koji nisu dostojni funkcije ili koji znanjem odstupaju od potrebnog kvaliteta, ali to u sistemu kvaliteta biva uočljivo poput crno-bijelog kontrasta, dok u sistemu mediokriteta preovladava sivilo.

Za uspjeh Kriterija je u ovom dijelu (objektivne valorizacije) esencijalno da se na pozicije predsjednika sudskih odjeljenja imenuje stručan i odvažan kadar.<sup>60</sup> U tom smislu, sami Kriteriji i rezultati ocjenjivanja mogu odlično poslužiti kao indikator kvaliteta predsjednika sudskih odjeljenja. Tako npr. i nadprosječno vrednovanje svih sudija od strane predsjednika odjeljenja, može biti jasan indikator da u djelovanju predsjednika odjeljenja, a posljedično i ocjeni predsjednika suda, postoji primjena politike nezamjeranja. To opet, po sistemu cikličnog lanca treba da usmjeri procese u pravosuđu ka uspostavljanju, osim formalno, i praktično visokih standarda u imenovanju predsjednika sudova koji će im omogućiti optimalni kvalitet procesa ocjenjivanja, a posljedično i kvalitet rada suda općenito. Predsjednici sudova u takvim okolnostima (potencijalnog nekvaliteta predsjednika odjeljenja) nisu i ne mogu biti ekskulpirani od odgovornosti.

U suštini, Kriteriji su, osim uvida u realno posredovan kvalitet rada sudije, indikator nužnih promjena u funkcionisanju pravosudne zajednice. Štaviše, oni imaju potencijal da predsjednike sudova primoraju na aktivnije obnašanje ove funkcije. Na osnovu toga je za očekivati da će u interesu vlastite pozicije imenovati predsjednike odjeljenja koji im pomažu u ostvarenju rezultata (pod uslovom naravno da takvi već nisu imenovani). Pozitivan primjer proaktivnog djelovanja i razumijevanja da Kriteriji ne mogu djelovati u praksi bez aktivne podrške VSTV-a je donošenje Uputa sudovima u vezi sa primjenom pojedinih odredaba iz novih Kriterija.<sup>61</sup> Ovom Uputom u

<sup>59</sup> Kvalitet postupka imenovanja na sudijsku funkciju uslovljava i rezultat daljnjih stadija obnašanja sudijske funkcije.

<sup>60</sup> VSTV je prepoznao značaj imenovanja predsjednika sudskih odjeljenja, i u tom pravcu je realizirao projekat Unapređenja efikasnosti pravosuđa, a jedan od rezultata projekta je izrada Smjernica za imenovanje predsjednika sudskih odjeljenja u Općinskom sudu u Sarajevu i Osnovnom sudu u Banja Luci, što bi trebalo doprinijeti odabiru kvalitetnog kadra za obnašanje ove funkcije. VSTV je i projektom Unapređenja kvaliteta pravosuđa koji se trenutno provodi u 18 ciljnih sudova, usmjerio značajne aktivnosti ka uspostavljanju standarda za imenovanje predsjednika sudskih odjeljenja, kao ključnu pretpostavku za optimalnu realizaciju Kriterija.

<sup>61</sup> Upute sudovima u vezi sa primjenom pojedinih odredaba iz novih Kriterija za ocjenjivanje rada sudija u BiH i Kriterija za ocjenjivanje rada predsjednika sudova i predsjednika odjeljenja, br. 06-08-1-541-2/2019 od 04. 02. 2019.

vezi sa čl. 6 Kriterija, VSTV je naznačio da će predsjednici odjeljenja u toku 2019. godine u okviru redovnih sastanaka sa predsjednikom suda najmanje jednom u tri mjeseca podnositi izvještaje o provođenju navedene obaveze. Štaviše, zapisnici sa sastanaka u koje će se eventualno uključiti i zahtjevi za pojašnjenjima odredaba Kriterija, dostavljaju se predsjedniku neposredno višeg suda i VSTV-u. Ovim Uputama se želi osigurati da predsjednici sudova budu direktno involvirani u rad predsjednika odjeljenja i njihovu ažurnost u izvršavanju obaveza nametnutih Kriterijima, te da imaju omogućen permanentan nadzor aktivnosti svih sudija. Dostavljanjem zapisnika sa tih sastanaka, s druge strane, predsjednici neposredno višeg suda će imati transparentan uvid u aktivnosti rukovodioca koje ocjenjuju. Ovo će im pojednostaviti objektivnost postupka ocjenjivanja.

Predsjednik odjeljenja će zakazivati po potrebi, a najmanje jednom mjesečno, sjednice sudskih odjeljenja radi razmatranja ostvarenih radnih rezultata prema elementima analitičke ocjene rada i odluka u odnosu na koje će predsjednik sudskog odjeljenja pripremiti mišljenje. Zapisnici sa sastanaka će se dostavljati predsjedniku suda. Iz navedenih Uputa se vidi da je VSTV uvidio značaj eksplicitnog nametanja obaveza na održavanje kontinuiteta aktivnosti predsjednika odjeljenja i na redovan uvid predsjednika sudova u sve aktivnosti. To opet znači da sudija nije prepušteno slobodnoj volji i postojanju internog osjećaja odgovornosti predsjednika odjeljenja. Iz sadržaja Uputa moguće je zaključiti da će predsjednici sudskih odjeljenja imati obavezu, minimalno, mjesečnog održavanja sjednica odjeljenja na kojim će se analizirati primjena čl. 6 Kriterija. Takva obaveza ne oprećuje pretjerano, a ujedno će omogućiti pravovremeno informisanje sudija o svim potencijalno problematičnim tačkama njihova rada i primjene Kriterija. To bi trebalo doprinijeti konačnom suočavanju sa problemima i timskom prevazilaženju slabih tačaka sudske aktivnosti. Konačno, takav pristup će omogućiti sudijama da pred predsjednicima odjeljenja iznose sve probleme, da obrazlažu ostvarene radne rezultate i argumentirano raspravljaju.

Nadalje, članom 6 st. 3 Kriterija je propisano da će predsjednik sudskog odjeljenja u mišljenju dati obrazloženje u odnosu na način komuniciranja sa strankama, drugim organima i odnos sa saradnicima, kvalitet vođenja postupka i spremnost za prihvatanje dodatnog rada u vezi sa vršenjem sudijske funkcije<sup>62</sup>. Pri tom će za svaki element ocjene rada ukazati da li je ocjenjivani sudija ostvario rezultat iznad ili ispod prosjeka odjeljenja. U prilogu mišljenja dužan je navesti sve izvore i sadržaj izvora informacija na osnovu kojih je sačinio mišljenje. Inkorporiranje naprijed navedenih elemenata je pozitivan iskorak, jer je jedan od razloga sumnjivog povjerenja javnosti u rad pravosuđa upravo način komuniciranja sudija sa strankama. Za očekivati je da će postojanje svijesti sudija o tome da im na visinu ocjene direktno utiče profesionalnost u komunikaciji tokom postupka, poslužiti kao korektivni mehanizam za postojanje samosvijesti u ponašanju i radu sa strankama. U tom smislu indikativan utjecaj će imati i svijest o činjenici da ih predsjednici odjeljenja redovno nadziru u vezi s tim. Također, veoma je značajno kakav je radni ambijent u sudu, što direktno utiče na produktivnost i kvalitet rada suda. Esencijalni faktor kreiranja okruženja je sam sudija. Ukoliko sudija koristi/zloupotrebljava vlastitu poziciju prilikom komunikacije sa saradnicima, kreira se negativno radno okruženje koje za posljedicu ima smanjenu produktivnost, povećan nivo stresa, a što opet u javnosti kreira sliku o neadekvatnosti postupanja pravosudne zajednice i narušavanju ugleda suda. Nadalje, funkcija sudije u svakom društvu bi trebala biti odraz najvećeg mogućeg, stečenog/zasluženog,

<sup>62</sup> To su elementi ocjene rada iz člana 19 st. 1 t. d), e) i f) Kriterija (bilj. 2).

poštovanja koje je stečeno autoritetom svog znanja. Sudija je funkcionalno autoritativna pozicija, i tu autoritativnost ne smije zloupotrebjavati ili narušavati nedostojnim komuniciranjem. Zbog svega, element kvaliteta komuniciranja treba biti sastavni dio ocjene analitičkog kvaliteta rada. Identično stanovište dijeli i Evropska komisija koja je u preporukama naznačila da bi verbalne vještine trebale biti sastavni dio ocjene.<sup>63</sup>

U vezi sa kvalitetom vođenja postupka predsjednik sudskog odjeljenja naročito obraća pažnju na sposobnost rješavanja kompleksnih predmeta, pripremu za suđenje kroz pravilno pripremanje glavne rasprave/ročišta, tačno definisanje radnji koje treba provesti na ročištu i dokaza koje treba izvesti, te koncentraciju dokaza, na vođenje postupka u skladu sa načelom efikasnosti i ekonomičnosti, izbjegavanje neopravdanog odlaganja i odgađanja ročišta i preduzimanje zakonom propisanih mjera za osiguranje prisustva okrivljenog, odnosno parničnih stranaka, svjedoka i vještaka, preduzimanje mjera radi sprečavanja zloupotrebe procesnih prava stranaka i drugih učesnika u postupku, poštivanje zakonskih rokova u zakazivanju i nastavcima ročišta/prepresa/rasprava i preduzimanje zakonom propisanih radnji, koje moraju biti konstatovane u zapisnicima s ročišta, za okončanje spora kroz zaključenje sudske nagodbe i blagovremenost u izradi i otpremi sudskih odluka. Iz ovog proizlazi da je na predsjedniku sudskog odjeljenja izuzetno velika i odgovornost i baveza za analitičko promatranje rada sudija. Suštinski, predsjednik odjeljenja je u obavezi analizirati spise sudija detaljno, jer samo tako može biti potpuno informisan o kvalitetu vođenja postupka. U primjeni Kriterija na testu će biti: 1) istinska volja predsjednika odjeljenja za proaktivnim i objektivnim nadzorom aktivnosti sudija odjeljenja i 2) objektivna mogućnost predsjednika odjeljenja da propisane obaveze ažurno i djelotvorno obavljaju zbog obimnosti poslova. Na prvo pitanje je, bez praktičnog iskustva, nemoguće dati potpun odgovor, dok je na drugo pitanje načelno moguće odgovoriti da je za pravilno ispunjenje obaveza neophodno usklađivanje redovnih sudijskih sa obavezama koje su propisane Kriterijima. Pitanje je da li su predsjednici odjeljenja trenutno adekvatno sistemski motivisani za takvu aktivnost. Za istaći je u tom smislu da predsjednici odjeljenja imaju smanjenu normu u odnosu na ostale sudije, i da su ekonomski stimulisani za obnašanje upravljačke funkcije. Oni, prema tome sistemski nisu demotivisani.

Konačno, predsjednik odjeljenja daje mišljenje i o spremnosti sudije za prihvatanje dodatnog rada, naročito mentorisanja, učešća u izradi biltena suda, objavljivanju stručnih radova ili knjiga iz područja pravne nauke, edukativne aktivnosti, učestvovanju u radnim grupama za izradu zakona i drugih propisa kao i ostaloj stručnoj djelatnosti sudije, specijalističkim i postdiplomskim studijima.

Prema tome, za uspješnu primjenu Kriterija neophodno je osiguranje više pobrojanih faktora. Predsjednici sudskih odjeljenja moraju biti proaktivni u obnašanju svoje funkcije i osigurati da vladaju pravovremeno svim informacijama relevantnim za postupak ocjenjivanja.

#### 4.6. Mišljenje odjeljenja višeg suda

U postupku ocjenjivanja, predsjednik suda pribavlja i mišljenje o analitičkom kvalitetu rada i odluka od odjeljenja neposredno višeg suda koje odlučuje o pravnim sredstvima protiv odluka

<sup>63</sup> Preporuke Evropske komisije (bilj. 15).

ocjenjivanog sudije, što je također kritikovano u neformalnim istupima.<sup>64</sup> Prema Kriterijima, „žalbena vijeće“ analizira usklađenost uvoda, izreke i obrazloženja sudske odluke s procesnim odredbama koje propisuju njihov sadržaj, naročito sa stanovišta odgovora na sve zahtjeve, prigovore ili žalbene navode, kao i postojanje jasnih uputa nižestepenom sudu u slučaju ukidanja odluke, kvalitet obrazloženja sudskih odluka sa stanovišta sposobnosti pravilne ocjene dokaza i pravilnog i potpunog utvrđenja činjeničnog stanja, pravne analize i analitičkog mišljenja, dosljednosti argumentacije u obrazloženju, poznavanja i primjene propisa i sudske prakse, uključujući i primjenu međunarodnih ugovora i prakse ESLJP-a i drugih međunarodnih sudova, vještinu usmenog i pismenog izražavanja a naročito sposobnost razumljivog i konciznog izražavanja, te upotrebe odgovarajuće pravne terminologije. Otkuda ova novina u ocjenjivanju? Preporuke Evropske komisije su ukazivale da je potrebno jačati kriterije kvalitete u sistemu ocjenjivanja. Tako je u *Peer Reviews* preporukama naznačeno da je prilikom ocjene kvalitete odluka potrebno usmjeriti pažnju na ispunjenost formalnih pretpostavki, sposobnost utvrđivanja predmetnih činjenica, stručni nivo odluke, odnosno pokazano pravno i akademsko znanje i poznavanje sudske prakse kroz te odluke, nivo uvjerljivosti na osnovu dosljedne argumentacije u obrazloženju odluka, sa posebnim naglaskom na originalnost, kao i verbalne vještine sudije.<sup>65</sup>

Dakle, prvi element koji odjeljenje neposredno višeg suda (*de facto* vijeće) analizira i o čemu ima obavezu iznošenja mišljenja je *usklađenost dijelova odluke sa procesnim odredbama koje propisuju njihov sadržaj*, naročito sa aspekta potpunosti odlučivanja o svim spornim pitanjima spora. Ključni preduslov kvalitetne odluke je poznavanje procesnopravnih odredaba. Zbog toga je potpuno jasno zašto je nužno u analizi kvalitete odluka sudija, kao primarni uslov kvaliteta, analizirati formalnu usklađenost odluke sa procesnim zakonima i stanjem u spis. Analiziranjem ovog elementa, ne utiče se negativno na sudijsku kreativnost. Jer, svaki sudija je u formalnom smislu vezan procesnim zakonodavstvom, i to u pogledu dijelova odluke i obavezujućih elemenata svakog od njih. Konačno, obaveza analize nije posebno opterećenje višestepenom sudskom vijeću koje bi moglo dovesti do zastoja u procesu rada. Naime, sudsko vijeće, pri analizi nižestepene odluke, i bez Kriterija, ima obavezu čitanja odluke i mora procijeniti da li je ona usklađena sa procesnim zakonodavstvom.

Jedina novost je da će sudije sada imati obavezu da pismeno iznesu svoja zapažanja. Ovaj element bi trebao doprinijeti svijesti sudija da moraju pažljivo analizirati i dati odgovore u odluci na svaki od zahtjeva ili prigovora koji su izneseni tokom postupka. Inovativno i pohvalno je da sada višestepeno vijeće ima mogućnost da iznese zapažanja o sistematičnosti, pedantnosti u odnosu prema pisanju odluka i iscrpnosti, što ranije nije bilo moguće. Naime, nekada žalbom

<sup>64</sup> Npr. Blagojević (bilj. 44): „U članu 7. Kriterija su rekli da će predsjednik suda u postupku ocjenjivanja pribaviti i mišljenje o tzv. analitičkom kvalitetu odluka sudije, a to mišljenje dužno je da daje odjeljenje neposredno višeg suda. Koliko je eufemizam „analitički kvalitet odluka sudije“ opasan po nezavisnost sudije, govori nešto što godinama zapažam u svojoj sudijskoj praksi. Radi se o tome da odluke Vrhovnog suda Republike Srpske znaju biti nezakonite, pa i kada se njima ukidaju odluke nižestepeni sudova. I u slučaju takve odluke sudija Vrhovnog suda RS-a će, prema Kriterijima, morati da sačini zabilješku i procjenu onog nižestepenog sudije, pa će takva procjena biti od uticaja na njegovu ocjenu. To što je odluka Vrhovnog suda nezakonita, niko neće uzeti u obzir. No, jednako je važno da se i na ovaj način narušava nezavisnost sudije, jer će on onda suditi onako kako mu kaže onaj viši od njega, a ne na osnovu ustava i zakona. Sve da bi samo tako sebi omogućio što veću ocjenu. To je, dakle, suština Kriterija i ona se ogleda u tome što se eufemizovanim Kriterijumima ozbiljno narušava sudijska nezavisnost, jer se sudije tjeraju da misle isto kao oni od čijeg mišljenja zavisi ocjena njihovog rada. A gdje svi misle isto, tu malo ko misli i tu nema vladavine prava.“

<sup>65</sup> Preporuke Evropske komisije (bilj. 15).

nisu obuhvaćeni elementi koji su dio propusta u odluci prvostepenog suda (što zbog propusta advokata/stranke, što zbog nepostojanja tog razloga za žalbu). Te propuste sud ne obrazlaže u svojoj odluci, kao što naravno nije u prilici da se pohvalno referiše na usklađenost odluke sa procesnopravnim normama. Međutim, sada postoji mogućnost da se to prema novim Kriterijima unese u zabilješku. Ovo je pozitivan iskorak koji ima potencijal da utiče na cjelokupn sudstvo u pravcu harmoniziranja postupanja po procesnom zakonodavstvu. Neprijepornim nalazim praktičnu primjenu ovog elementa analize, jer se po sebi razumije da iskusne sudije višestepenog suda poznaju procesno pravo na onom nivou koji im omogućava sveobuhvatan kritički osvrt iz te oblasti. U tom smislu, kao dodatnu pomoć praktičnoj primjeni Kriterija, VSTV je kreirao Orijentacionu listu za primjenu čl. 7 st. 2 Kriterija za ocjenjivanje rada sudija u Bosni i Hercegovini (posebno i za građanska i za krivična odjeljenja).<sup>66</sup> Ove liste imaju upućujući karakter, a svako vijeće ima punu slobodu da listu mijenja, dopunjuje ili je ne primjenjuje, jer je cilj da lista u početnom periodu primjene novih Kriterija ponude mogući putokaz ili pomoć prilikom ocjenjivanja analitičkog kvaliteta rada i odlučivanja sudija.<sup>67</sup> Ukoliko se u praksi zaista budu primjenjivale Orijentacione liste, bilo u izvornom obliku kako ih je kreirao VSTV, bilo u onom koji su sudije dodatno unaprijedile/prilagodile, tada će Kriteriji doprinijeti značajnom unapređenju kvaliteta pisanja odluka, a indirektno i harmonizaciji sudske prakse i standarda izrade odluka. Ukoliko u mišljenjima „žalbenih vijeća“ budu detaljno obrazložene slabosti nižestepenih odluka (sudija), a neminovno je da će ocjenjivane sudije imati uvid u mišljenja, tada će domino efekat primjene Kriterija biti podizanje minimalnih standarda kvalitete odluka kompletne sudske zajednice. Dakle, borba za opću dobrobit pravne sigurnosti, će biti praktično dostupna svakom sudiji, jer će svaki sudija osjetiti rezultate Kriterija. Mislim na situaciju u kojoj će sudije neposredno višeg suda u znatnom broju predmeta ukazati na klasične propuste nižestepenih sudija. Nižestepene sudije će korigovati vlastite propuste i tako neće imati potrebu strahovanja od odluka višestepenih sudija, biti će sigurniji u vlastito postupanje, jer će za ispravnost postupanja imati utemeljenje u mišljenju žalbenog vijeća. Kada se kvalitet rada sudije podigne na određeni nivo, od toga će benefite imati predsjednik odjeljenja i predsjednik suda, a u konačnici i „žalbenom vijeću“ će biti olakšano postupanje jer u budućnosti neće dobijati odluke koje konstantno sadrže istovjetne propuste. Svi takvim postupanjem ostvaruju korist, a naročito stranke koje će osjetiti posljedice ujednačenog postupanja sudova različitih nivoa.

„Žalbeno vijeće“ dalje analizira kvalitet obrazloženja sudskih odluka sa stanovišta sposobnosti pravilne ocjene dokaza i pravilnog i potpunog utvrđenja činjeničnog stanja, pravne analize i analitičkog mišljenja, dosljednosti argumentacije u obrazloženju, poznavanja i primjene propisa i sudske prakse, uključujući i primjenu međunarodnih ugovora i prakse ESLJP-a i drugih međunarodnih sudova. Analitički osvrt na naprijed navedene elemente, u potpunosti je na tragu uporednopravnih rješenja i tu ne nalazim nikakve zamjerke. Ipak, na ovom mjestu je bitno problematizirati praktičnu primjenu ovog standarda. Ideja normotvorca je da bez obzira na statistički pokazatelj kvaliteta odluka (tj. da li je potvrđena, preinačena ili ukinuta,) potpun uvid u njen kvalitet moguće ostvariti pod uslovom da se meritorno analizira sadržaj odluke u

<sup>66</sup> Orijentaciona lista za primjenu člana 7 stav 2 Kriterija za ocjenjivanje rada sudija u Bosni i Hercegovini (za krivična i građanska odjeljenja).

<sup>67</sup> Primjera radi, Orijentacionom listom, sudije su upućene da u uvodu sudske odluke (za građanska odjeljenja) analiziraju da li su nepotpuni podaci o strankama, njihovim zastupnicima ili punomoćnicima, da li je uopšte ili pogrešno označena oznaka spora, vrijednost spora, da li je naveden dan zaključenja glavne rasprave, prisustvo stranaka i njihovih zastupnika ili punomoćnika ili dan kada je presuda donesena.

deskriptivnom smislu. Nužni preduslov za praktični uspjeh ovog elementa u procesu ocjenjivanja je posjedovanje kompetencija „žalbenog vijeća“. Dakle, kvalitet imenovanih višestepenih sudija uslovljava kvalitet analize sadržaja odluka nižestepenih sudija. Zaključak je da će praktični uspjeh primjene elementa analitičkog kvaliteta rada biti proporcionalan kvalitetu sudija koji analiziraju rad nižestepenih sudija! Pozitivno je da je VSTV Orijentacionom listom djelovao instruktivno prema sudijama, sa detaljnim navođenjem potencijalnih elemenata koje bi vijeća mogla/trebala analizirati.

U obrazloženju sudske odluke po listi za građanska odjeljenja trebao bi se analizirati potencijalni nedostatak koji se ogleda u detaljnom navođenju sadržaja tužbe i odgovora na tužbu umjesto navođenja bitnih činjenica. Razlog zbog kojeg je ovaj, naizgled trivijalni element bitan, leži u činjenici da u mnogim prvostepenim odlukama sudije pribjegavaju kopiranju sadržaja tužbe i odgovora na tužbu čime se bespotrebno opterećuje sadržaj obrazloženja odluka: iznose se mnogi irelevantni navodi koji nisu od utjecaja na konačnu odluku. Do sada „žalbena vijeća“ nisu mogla utjecati na nižestepene sudije, da ih u tom dijelu sistemski primoraju/savjetuju na korekciju vlastite prakse. Istovremeno, sudije koje su pažljivo analizirale sadržaje tužbi i odgovora na tužbu, potom raspravili ključne navode i prilagođavali ih duhu i stilu sudskog izražavanja, ranijim Kriterijima su imali duplu sistemsku demotivaciju da obavljaju posao na potpun način: 1) komparativno su bili u vremenskom zaostatku za sudijama koje se primjenjivale „copy-paste“ koncept i 2) žalbena vijeća nisu mogla obraćati pažnju u ocjeni odluka na sumiranje navoda u toku postupka. Prema tome, analizom samo ove komponentne sudske odluke napravljen je već značajan iskorak, a ukazujem da je takvih elemenata analize nekoliko desetina po Orijentacionim listama.<sup>68</sup>

Mišljenja sam da će stav neposredno višeg suda izazvati najviše kontroverzi u primjeni Kriterija. Mladi sudija parničnog odjeljenja, naprimjer općinskog/osnovnog suda je izrazito inovativan u svojim odlukama, ima specifičan stil pisanja, primjenjuje stavove Ustavnog i međunarodnih sudova. Njegove odluke u pravosudnim krugovima su predmetom rasprave, jer ne slijedi uobičajne uzuse postupanja. Po starim Kriterijima, taj sudija je imao odlične ocjene rada (uostalom, kao i većina sudija), jer je po statističkim parametrima kvantiteta i kvaliteta, na konačnu ocjenu utjecao samo obim njegova rada (broj odluka) i procenat ukinutih odluka u ukupnom procentu odluka. Po starim Kriterijima, mišljenje sudija žalbenog vijeća o stilu pisanja, eventualnom prostoru za unapređenje kvaliteta odluka, nije uopšte imalo udio u formiranju ocjene rada. Predstoji period implementacije u kojem će praksa dati odgovor na pitanja, ali vjerujem da će već sada mnogi reagirati sa skepsom. Da li će „žalbene sudije“ sa blagonaklonošću u svojim analizama vrednovati rad ovog sudije? Da bi to učinili, nužni preduslov je da nemaju strah od znanja kolege sa nižestepenog suda i da ga ne doživljavaju kao prijetnju. Da ne bi osjećali strah nužno je da sami posjeduju znanje i da poznaju praksu međunarodnih sudova, te da budu upoznati sa značajem primjene evropskih standarda i da se na međunarodne standarde referišu u svojim odlukama.

Nadalje, mladi sudija u pisanoj formi (u odluci) ne obrazlože argumentirano svaki dokaz posebno i njegov značaj za donošenje konačne odluke u sporu. On to u pravilu ne čini, jer smatra

<sup>68</sup> Pa tako se, između ostalog, analizira da li su u obrazloženju razdvojene sporne od nespornih pravno-relevantnih činjenica, da li obrazloženje odluke sadrži odgovor na sve žalbene navode od značaja za odlučivanje, da li je uputa o pravnom lijeku potpuna ili nepotpuna, da li su u obrazloženju izloženi određeno i potpuno navodi stranaka o relevantnim činjenicama na kojima stranke zasnivaju svoje zahtjeve i dokaze koje su izvele, itd.

da nije potrebno opterećavati presudu sa obrazloženjem dokaza koji nisu od suštinskog utjecaja na konačni ishod spora, pa u takvoj situaciji koristi generičku konstrukciju iz Zakona o parničnom postupku da je sud cijenio svaki dokaz posebno i u međusobnoj vezi, i temeljem toga je donio odluku. Ipak, žalbeno vijeće smatra da sudije općinskih sudova trebaju u obrazloženju svojih presuda argumentirati ne/osnovanost i utjecaj na konačnu odluku svakog dokaza. Praktično to znači, da je shvatanje žalbenog vijeća formalističko, a prvostepenog sudije suštinsko. Ko je uprava? Sudija kojeg će ocjenjivati vijeće koje ne dijeli njegov stav. Ako se njegov pristup ne prepoznaju kvalitetnijim od vlastitog ili se ne bude imalo razumijevanja za drugačiji pristup, to će za posljedicu imati sistemsko gušenje kreativnosti i avangardnog pristupa mladog sudije, koji neće imati najbolju ocjenu onako kako je i zaslužuje, samo zato što žalbeno vijeće nema dovoljno široko shvatanje i razumijevanje za promjenu prakse postupanja. Nadam se da će me demantovati praksa iz perioda implementacije koji predstoji. Dalje, mladi sudija u obrazloženju odluka kombinuje elemente uobičajenog, esnafskog, konciznog pisanja odluka, sa akademskim pristupom, pri čemu se u obrazloženju ne poziva isključivo na pozitivne pravne norme, već nerijetko obrazlaže uslovljenost nastanka norme, navodi uporednopravna rješenja, sociološku i kulturološku genezu problematike pravnog pitanja ili značenje pravnih standarda. To čini jer smatra da je za utemeljenost odluke i potpuno razumijevanje opredjeljućih razloga koji su sud nagnali na odlučenje, nužno strankama omogućiti potpun uvid u motive donošenja odluke. Da li će „žalbeno vijeće“ uniformno ohrabriti ovakav pristup nižestepenog sudije u svom mišljenju? Svakako da će to učiniti, ali pod jednim uslovom: da razumijeva motive inovativnosti mladog sudije koji proizlaze iz zahtjeva društvene zajednice za promjenom pristupa u pisanju odluka. Naime, sudija svoj autoritet po stanovištu hipotetičkog mladog sudije treba da zasluži argumentiranom kvalitetom odluka, jer se funkcionalni autoritet sudije sam po sebi više ne reflektuje na uvjerenju stranaka da sudija zaista odlučuje u duhu prava i pravde. Da bi to razumjeli i prihvatili, uslov je da to i sami primjenjuju u radu ili da imaju istančani refleks za potrebe društvene zajednice koje nadilaze njihove lične interese. To znači da su se spremni odreći se udobnosti usvojenih šablona i prihvatiti inovativne ideje koje mogu doprinijeti realizaciji načela pravne države u punom smislu. Kada se izvanredni potencijal pojedinaca sistemski demotiviraju, tada ostale sudije bivaju demotivisani da unapređuju kvalitet i linijom manjeg otpora prihvataju *status quo*.

Prema tome, smatram da je za uspjeh Kriterija po ovom parametru, ključno pitanje kakva će mišljenja o analitičkom kvalitetu rada dobiti sudije koje odstupaju od prosječnih znanja i pristupa u pisanju odluka. Evaluacija njihovog rada će biti proporcionalna uspjehu Kriterija. Jedno je sigurno, indikator kvaliteta rukovodnog kadra u sudovima (koji ocjenjuje analitički kvalitet rada sudija) će sada biti mnogo jednostavnije uočiti regulatoru sistema. Statistički pokazatelji više neće moći maskirati objektivni ne/kvalitet rada pojedinca, u mjeri u kojoj je to bilo moguće ranije. Konačno će predsjednici sudova uz svesrdnu pomoć sudija biti u obavezi iznijeti stav o radu kolega. Mnogo će to reći o stanju sudijskog esnafa, da li pozitivno ili negativno, prepušteno je samim sudijama na izbor. Ako rezultati opravdaju strahove iz pravosudne zajednice da će se dominantno prihvatiti koncept nezamjerenja, iz toga se neće moći utvrditi individualni kvaliteti sudije, ali će individualni upravljački kapaciteti rukovodilaca biti u cijelosti pogodni za analitički objektivno sagledavanje.

Konačno, „žalbeno vijeće“ će analizirati i vještine usmenog i pismenog izražavanja, a naročito sposobnost razumljivog i konciznog izražavanja, te upotrebu odgovarajuće pravne terminologije. Načelno tu nema ništa sporno. Praktični problem je određivanje „odgovarajuće pravne



terminologije“ Postoji li opšteprihvaćen standard odgovarajuće pravne terminologije? Ukoliko je minimalni standard da sudija vlada materijom i ne kvalifikuje životne situacije adekvatnom pravnom terminologijom, kako ocijeniti situaciju u kojoj sudija u pisanoj ili usmenoj formi koristi akademski pravni govor koji je prosječnoj stranci vjerovatno nejasan? Da li u pravosudnoj zajednici uopšte postoji konsenzus oko optimalnog stila pisanja odluka? Standardi pisanja odluka koji postoje ukazuju da različiti nivoi sudova imaju drugačije standarde upotrebe pravne terminologije. Ponovno, teorijski odličan koncept, koji u praksi isključivo ovisi o ljudskom faktoru, jer je objektivni normativni standard uslovljen subjektivnim poimanjem pojedinca. U Orijentacionoj listi VSTV je naznačio da je jedno od pitanja za procjenu vještine pismenog izražavanja i to da li je obrazloženje napisano jasno i sažeto, razumljivo za laike, a ne samo za pravnike. Iz toga se da iščitati da odluke trebaju biti pisane po mjeri prosječno obrazovane stranke. Kako ocijeniti šta je prosječna stranka, da li je to osoba podjednako obrazovana, načitana i produhovljena kao u drugim državama zapadne Evrope? Ne treba zaboraviti da čak i jedan Evropski sud pravde u svojoj praksi konstantno luta u potrazi za standardom prosječnog potrošača u oblasti potrošačkog prava, jer ga nekada definiše kao izuzetno lucidnog i pronicljivog, a u drugim slučajevima stereotipnim ne pretjerano nadarenim i obrazovanim, sve u zavisnosti od konkretnih okolnosti slučaja. Mnoga pitanja će se u praksi otvoriti kako bi se riješio standard laika pred sudom.

Osim pobrojanog, sudije neposredno višeg odjeljenja analiziraju i kvalitet vođenja postupka, po istovjetnim parametrima kao što to čine predsjednici sudskih odjeljenja u sudovima ocjenjivanih sudija<sup>69</sup>. Mišljenje se priprema isključivo na osnovu zabilješki i procjena sačinjenih u postupku rješavanja predmeta ocjenjivanog sudije povodom izjavljenih pravnih lijekova, koje vijeće neposredno višeg suda kontinuirano bilježi na propisanom obrascu<sup>70</sup> tokom perioda ocjenjivanja, i ono sadrži opisnu procjenu za svaki element kao i konačnu procjenu: ispodprosječno, prosječno ili natprosječno. Zabilješke i procjene o analitičkom kvalitetu rada i odluka vijeće izrađuje na propisanom obrascu nakon vijećanja ili odmah nakon što predsjednik vijeća potpiše odluku donesenu o pravnom lijeku. Taj obrazac se čuva u spisu višeg suda. Nadalje, u jednostavnim, tipiziranim predmetima nije potrebna izrada zabilješki i procjene, ali vijeće tada ima obavezu navesti u obrascu razloge zbog kojih nije potrebno da ih izradi. Pozitivan iskorak je odredba prema kojoj vijeće može predložiti nižestepenom sudu da se određena odluka sudije uloži u njegov lični spis ako je iskazao u tom predmetu izuzetno uspješan ili nezadovoljavajući kvalitet rada i odluke.

<sup>69</sup> Analiziraju: sposobnost rješavanja kompleksnih predmeta, pripremu za suđenje kroz pravilno pripremanje glavne rasprave/ročišta, definisanje radnji koje treba provesti na ročištu i dokaza koje treba izvesti, te koncentraciju dokaza, na vođenje postupka u skladu sa načelom efikasnosti i ekonomičnosti, izbjegavanje neopravdanog odlaganja i odgađanja ročišta i preduzimanje zakonom propisanih mjera za osiguranje prisustva okrivljenog, odnosno parničnih stranaka, svjedoka i vještaka, preduzimanje mjera radi sprečavanja zloupotrebe procesnih prava stranaka i drugih učesnika u postupku, poštivanje zakonskih rokova u zakazivanju i nastavcima ročišta/pretraga/rasprava i preduzimanje zakonom propisanih radnji, koje moraju biti konstatovane u zapisnicima s ročišta, za okončanje spora kroz zaključenje sudske nagodbe.

<sup>70</sup> Obrazac za zabilješke vijeća koje odlučuje o pravnim sredstvima protiv odluka ocjenjivanog sudije za potrebe izrade analitičkog mišljenja neposredno višeg suda koji je izradio VSTV sadrži, po posebnim stavkama svaki od naprijed analiziranih elemenata analitičkog kvaliteta rada i odluka, sa prostorom za unošenje zabilješki, te kratkim sumarnim obrazloženjem, uz eksplicitnu naznaku procjene analitičkog kvaliteta: ispodprosječno, prosječno ili nadprosječno.

Dalje, rukovodioci odjeljenja neposredno višeg suda će, na osnovu zabilješki i procjena, pripremiti prijedlog analitičkog mišljenja koje će biti predmet razmatranja i usvajanja na sjednici odjeljenja koja mora biti održana najkasnije u roku od 30 dana od isteka perioda ocjenjivanja. Predmetnom odredbom očigledno se željelo utjecati i na proaktivnost rukovodioca odjeljenja neposredno višeg suda, koji će tako imati uvid u kompletan dijapazon aktivnosti sudija svog odjeljenja. Mišljenje odjeljenja mora sadržati obrazloženje ključnih zabilješki i procjena iz obrazaca sa svakog sudiju, kao i poslovne brojeve predmeta na osnovu kojih je pripremljeno mišljenje. Očigledno je namjera bila da se, radi optimalne objektivizacije, sve sudije involviraju u davanje mišljenja. Ne može se prognozirati da li će u praksi sve sudije zaista učestvovati u kreiranju mišljenja odjeljenja višeg suda ili će se procedura formalno ispoštovati, a suštinski banalizirati bez konkretnog doprinosa svih sudija. Rezultat zavisi od zainteresovanosti sudija da unaprijede rad nižestepnih sudija, dobijanjem povratne informacije od sudija višeg suda. Osnovno je da sudije višeg suda prihvate Kriterije kao dugoročnu pomoć koja će i njima olakšati rad. U trenutku u kojem sudije odjeljenja višeg suda počnu razumijevati učešće u kreiranju mišljenja o analitičkom kvalitetu radu nižestepenog sudije, kao proces u kojem će i sebi u budućnosti pojednostaviti rad, jer će se kvalitet rada nižestepnih sudija neminovno poboljšati davanjem instrukcija, tada će Kriteriji istinski zaživjeti u praksi. Tu će najveću ulogu odigrati proces upoznavanja sudija sa koristima primjene Kriterija. Dakle, negativno (ali i pozitivno) kritičko mišljenje o radu sudija će afirmativno doprinijeti kvalitetu rada sudstva, a ujedno će olakšati i pojednostaviti rad sudijama.

Na kraju, Kriterijima je normirana i obaveza predsjednika suda i predsjednika sudskog odjeljenja da osiguraju ažurno vođenje evidencija. Ovim je zaokružen u potpunosti lanac obaveza i odgovornosti povodom kreiranja mišljenja o analitičkom kvalitetu rada sudija.

#### *4.7. Učešće ocjenjivanog sudije u postupku ocjenjivanja i samostalnost ocjenjivača*

Odredbom čl. 8 Kriterija, propisano je da ocjenjivani sudija može sačiniti izvještaj koji sadrži opis njegovih sudijskih aktivnosti i procjenu svog rada prema Kriterijima. U izvještaju će ocjenjivani sudija označiti predmet koji je on odabrao za ocjenjivanje. Dakle, i ocjenjivani sudija ima mogućnost direktnog utjecaja na proces ocjenjivanja. Ipak ocjenjivač samostalno donosi ocjenu rada na osnovu izvora informacija koji su propisani Kriterijima i odgovoran je za tačnost podataka i objektivnost ocjene.

Jasno je da će sudije predlagati najbolje odluke koje su izradili u ocjenjivanom periodu. Tu nema ništa sporno, jer će uz metod slučajnog odabira koji će predsjednici sudova sa predsjednicima odjeljenja primjenjivati pri analizi odluka, te mišljenje nesporedno višeg suda bazirano na velikom kvanitetu odluka, utjecaj ocjenjivanih sudija samo omogućiti da se i glas najzainteresovanijeg uvrsti u kreiranje potpune slike o njegovom radu. Na kraju, apsolutna je ingerencija predsjednika suda da li će i u kojoj mjeri takvi doprinosi utjecati na kreiranje ocjene za analitički kvalitet rada i odluka.

## 5. Kreiranje konačne ocjene rada

Novousvojenim Kriterijima propisan je broj bodova za svaki od elemenata koji se ocjenjuju<sup>71</sup>. Kvantitet rada se ocjenjuje, kao i po starim Kriterijima, prema rezultatima koje sudija postigne po osnovu ostvarene godišnje orjentacione norme i procenta riješenih najstarijih predmeta iz plana. Statistički kvalitet odluka ocjenjuje se zbrajanjem bodova ostvarenih na osnovu procenta ukinutih odluka u odnosu na ukupan broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka od strane suda više instance, te procenta ukinutih i preinačenih odluka, koje se računaju kao ukinute u odnosu na ukupan broj predmeta u kojima je donesena konačna odluka na koju se može izjaviti pravni lijek sudu više instance. Na kraju, sudiji se za analitički kvalitet rada i odluka u periodu ocjenjivanja dodjeljuje najviše 30 bodova na osnovu procjene ocjenjivača prema izvorima informacija za utvrđivanje ocjene rada<sup>72</sup>. Može se zaključiti da udio analitičkog kvaliteta rada i odluka nema dominantnu ulogu u kreiranju konačne ocjene. Ipak, sadašnji sistem bodovanja je na tragu preporuka Evropske komisije kojima je preporučeno da se utjecaj kvantitativnih kriterija treba značajno smanjiti osim kriterija smanjenja broja starih predmeta, a da se utjecaj kriterija kvalitete na ocjenu treba značajno povećati. Kriteriji su uvažili i preporuku da se procenat ukinutih odluka ne koristi za umanjenje ocjene kada je odluka ukinuta u sadržajno nebitnom dijelu.

Ukoliko se Kriteriji u praksi pokažu produktivnim, tada je potrebno u dodatnoj mjeri povećati procentualni udio analitičkog kvaliteta rada i odluka u kreiranju konačne ocjene, nauštrb statističkih podataka o kvantitetu rada.

## 6. Pravilnik o postupku ocjenjivanja rada nosilaca pravosudnih funkcija

U cilju jednoobrazne i pravilne primjene predmetnih novousvojenih Kriterija, VSTV je donio Pravilnik o postupku ocjenjivanja rada nosilaca pravosudnih funkcija (Pravilnik)<sup>73</sup>. Pravilnikom je u 18 članova, precizirao postupak i rokove za ocjenjivanje nosilaca pravosudnih funkcija (na osnovu Kriterija), kao i postupak i rokove za provođenje ocjenjivanja sudija ali i postupanje po, eventualnim, prigovorima ocijenjenog nosioca pravosudne funkcije, te ovlaštenja za provođenje nadzora nad provođenjem postupka ocjenjivanja i verifikacije ocjene rada. Dakle, donosilac ovog akta je navedene segmente koji se tiču samog postupka ocjenjivanja, pobliže definisao Pravilnikom, u cilju sprečavanja pojedinačnog tumačenja odredaba Kriterija, a što bi u konačnici imalo za posljedicu neujednačenu primjenu.

U članu 2 Pravilnika, donosilac predmetnog akta akcentirao je obavezu ocjenjivača na preduzimanje svih mjera da se ocjenjivanje nosilaca pravosudnih funkcija provede na osnovu blagovremeno pripremljenih izvora informacija, kao i ažurnih evidencija pravosudne institucije i VSTV-a. Dakle, da bi se cjelokupni proces ocjenjivanja okončao u zadanom roku i sa rezultatom-ocjenom, koja će predstavljati stvarni odraz kvalitete rada jednog nosioca pravosudne funkcije, nužno je tokom cijelog perioda ocjenjivanja, kroz dobru organizaciju na samom početku kao i kroz kontinuiran rad pribavljati potrebne informacije. Nadalje, propisano je da će

<sup>71</sup> Rezultati rada sudije bodovati će se sljedećim brojem bodova: kvantitet rada – od 0 do 40 bodova, statistički kvalitet odluka – od 0 do 30 bodova i analitički kvalitet rada i odluka – od 0 do 30 bodova.

<sup>72</sup> Prema sljedećoj skali, i to: ne zadovoljava = 0 bodova, zadovoljava = 15 bodova, dobar = 20 bodova, uspješan = 25 bodova i izuzetno uspješan = 30 bodova.

<sup>73</sup> Pravilnik (bilj. 4).

se izbor predmeta kao jednog od izvora informacija za ocjenjivanje, vršiti nasumično, elektronskim putem, tačnije putem algoritma u okviru aplikacije Pravosudnog informacionog sistema. Navedeni način izbora predmeta je adekvatan, u cilju dobijanja što objektivnije konačne ocjene nosioca pravosudne funkcije, pri čemu se smanjuje mogućnost malverzacije pri samom odabiru sudskih predmeta za ocjenjivanje.

Odredbom člana 3 propisana su tijela koja će vršiti nadzor nad ocjenjivanjem rada nosilaca pravosudnih funkcija u pravosudnim institucijama: Stalna komisija za pravosudnu upravu i sudske i tužilačke budžete, Stalna komisija za efikasnost i kvalitet sudova i za ocjenjivanje rada nosilaca pravosudnih funkcija u sudovima i Stalna komisija za efikasnost tužilaštava i za ocjenjivanje nosilaca pravosudnih funkcija u tužilaštvima (Stalna komisija) uz podršku Odjela za pravosudnu upravu u Sekretarijatu VSTV BiH.<sup>74</sup>

U drugom poglavlju Pravilnika utvrđeni su rokovi u postupku ocjenjivanja, tako iz člana 5 Pravilnika proizilazi, da je ocjenjivač u roku od devedeset dana, od dana isteka perioda za koji se vrši ocjenjivanje, obavezan završiti postupak ocjenjivanja, što podrazumijeva i donošenje odluke o eventualno podnesenom prigovoru ocjenjivanog nosioca pravosudne funkcije. S obzirom da je riječ o novousvojenim kriterijima, postoji rizik da utvrđeni rokovi ne odgovaraju stvarnom vremenskom periodu potrebnom za provođenje svih faza ocjenjivanja. Opasnost će se obistiniti ako se primjena Kriterija svede na kampanjski pristup predsjednika sudova. U tom slučaju, a kako bi konačna ocjena bila stvarni pokazatelj rada nosioca pravosudne funkcije, bilo bi poželjno da je Pravilnikom ostavljena mogućnost produženja roka i mimo određenih petnaest dana, ukoliko se radi o objektivnim nemogućnostima ili opravdanim razlozima kašnjenja, a do prestanka takvih okolnosti<sup>75</sup>. Jasno je da je ideja normotvorca bila da se kontinuirano odvijaju aktivnosti na ocjenjivanju sudija. Praksa će pokazati da li je sa prevelikom dozom optimizma pristupljeno praktičnoj realizaciji načela iz Kriterija.

Potencijalna manjkavost Pravilnika je u pogledu određenja rokova, što se ne reflektira na eventualne prihvatljive razloge za opravdanost podnošenja zahtjeva za produženja roka, niti preciznije određuje koje su sankcije za eventualno prekoračenje propisanih rokova, izuzev podnošenja izvještaja Stalne komisije VSTV-u o ocjenjivačima koji nisu blagovremeno proveli postupak ocjenjivanja. Preciziranje razloga bi doprinijelo ozbiljnijem pristupu u radu ocjenjivača.

U skladu sa preporukama Evropske komisije, u Pravilnik su inkorporirane odredbe, koje omogućuju nosiocima pravosudnih funkcija podnošenje prigovora na izvještaj o ocjeni, ocjenjivaču,<sup>76</sup> te podnošenje prigovora VSTV-u.<sup>77</sup> S obzirom da je riječ o specifičnoj situaciji, potrebno je bilo uspostaviti ravnotežu između principa nezavisnosti sudije i vrednovanja rada sudije i u tom pravcu preduzeti sve mjere kako se ne bi ugrozio princip nezavisnosti sudije (kao nužni preduslov za funkcionisanje pravosuđa), a kako bi se s druge strane rad sudija stavio pod

<sup>74</sup> Normativni okvir iz kojeg proizilazi formulacija čl. 3 Pravilnika su odredbe Odluke o formiranju stalnih komisija VSTV-a usvojene na sjednici VSTV-a održanoj 12. 05. 2011, kao i odredbe Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o formiranju stalnih komisija VSTV-a, usvojene na sjednici VSTV-a 05. 03. 2015. Naime, navedene odluke propisuju i nadležnosti Stalnih komisija, navedenih u čl. 3 Pravilnika, koje se odnose na njihovu obavezu učestvovanja u procesu ocjenjivanja rada nosilaca pravosudnih funkcija.

<sup>75</sup> Čl. 5 st. 3 Pravilnika (bilj. 4).

<sup>76</sup> *Ibid*, čl. 8.

<sup>77</sup> *Ibid*, čl. 9.

sistem nadzora, kontrole i u konačnici ocjenjivanja. Prema tome, nužno je bilo normativno omogućiti nosiocima pravosudne funkcije da se izjašnjavaju o ocjeni njihovog rada i da osporavaju ocjene, kao i uvid u dokaze tj. materijale na kojima se zasniva ocjena. Shodno navedenom, ocjenjivač je obavezan dostaviti izvještaj i ocjenu ocjenjivanom nosiocu pravosudne funkcije, prije dostavljanja ocjene VSTV-u, koji u roku od osam dana može izjaviti obrazloženi prigovor ocjenjivaču. Iz Pravilnika proizilazi da se prigovor mora odnositi na konkretne sporne elemente ocjene, a ne uopšteno na samu ocjenu bez adekvatnog obrazloženja, jer će u protivnom biti odbačen kao nepotpun. Ovaj korak prethodi slanju mišljenja i ocjene VSTV-u i služi otklanjanju eventualnih propusta ocjenjivača. U toj bi se fazi postupka ocjenjivanja, pružila mogućnost nosiocima pravosudnih funkcija da ukažu na, propuste ocjenjivača, na nove okolnosti, činjenice ili dokaze. U konačnici, nosiocu pravosudne funkcije koji je nezadovoljan i odlukom ocjenjivača po prigovoru, ostaje mogućnost podnošenja prigovora VSTV-u putem ocjenjivača, u roku od 8 dana, s tim da predmet prigovora ne mogu biti nove činjenice i dokazi.<sup>78</sup> Nadalje, odredbom čl. 10 st. 2 Pravilnika, propisano je da je odluka po prigovoru koju VSTV donese u roku od 30 dana od dana zaprimanja prigovora, konačna<sup>79</sup>. To podrazumijeva da protiv obrazložene odluke VSTV-a, zainteresirane stranke neće imati mogućnost izjavljivanja pravnog lijeka (pokretanja upravnog spora), jer takva odluka VSTV-a, ne predstavlja upravni akt. Navedena odredba podstiče na razmišljanje da li je, ipak, moguće odluku VSTV-a o ocjenjivanju tretirati kao upravni akt i samim tim otvoriti put ka pokretanju upravnog spora.<sup>80</sup>

U pogledu javnosti konačne ocjene (odluke po prigovoru) nosioca pravosudne funkcije, javlja se dilema da li je, i ako jeste, pod kojim uvjetima opravdano objavljivati odluke? Pravilnikom je određeno da se odluka VSTV-a po prigovoru ne objavljuje javno<sup>81</sup>. Međutim, iz općih odredaba Kriterija proizilazi da pojedinačna ocjena rada sudije *može* biti objavljena u skladu sa zakonima o slobodi pristupa informacijama, ali bez navođenja elemenata na osnovu kojih se došlo do ocjene<sup>82</sup>. Iz navedenog proizilazi da je ocjena rada nosioca pravosudne funkcije u pravilu tajna, ali da se može objaviti. Elementi za donošenje takve ocjene ostaju pri tom tajni. Očigledna je težnja VSTV-a da uspostavi balans između povećanja stepena povjerenja javnosti u pravosuđe, s jedne strane i zaštite nezavisnosti nosioca pravosudnih funkcija, s druge strane<sup>83</sup>.

Poglavlje IV Pravilnika obuhvata odredbe o nadzoru nad provođenjem postupka ocjenjivanja; iz kojih jasno proizilazi da u tom procesu učestvuju: ocjenjivač, stalna komisija, VSTV i Odjel za pravosudnu upravu, i to kroz jasno propisane zadatke.

## 7. Zaključak

1. Stiče se dojam da je reakcija medija, političke vlasti i akademske zajednice na nove Kriterije za ocjenjivanje rada sudija u potpunosti izostala. Odsustvo reakcija je u funkciji iščekivanja

<sup>78</sup> Izuzetak predstavlja situacija, u kojoj podnosilac prigovora VSTV-u, uspije dokazati da se radi o činjenicama i dokazima koje nije mogao, bez svoje krivice, iznijeti u prigovoru ocjenjivaču.

<sup>79</sup> Vrste odluka po prigovoru su: prigovor se odbacuje kao neblagovremen ili nepotpun, prigovor se odbija kao nesnovan i prigovor se uvažava u cijelosti ili djelomično i eventualno se preinačava osporena ocjena rada.

<sup>80</sup> Preporuke Evropske komisije (bilj. 15), t. 19 ukazuju da bi trebalo biti omogućeno sudsko preispitivanje odluke u slučaju da ocjenjivani nosilac pravosudne funkcije nije zadovoljan konačnom ocjenom VSTV-a.

<sup>81</sup> Čl. 10 st. 6 Pravilnika (bilj. 4).

<sup>82</sup> Čl. 2 st. 4 Kriterija (bilj. 2).

<sup>83</sup> Usp. poglavlje 2.3 Kriterija (bilj. 2).

povratnih informacija iz pravosudne zajednice o efektima primjene Kriterija. U toj konstelaciji je pružena velika šansa pravosudnoj zajednici. Prilika je da se bez pritiska uspostavi jak mehanizam interne evaluacije rada. U tom vakuumu, koji neće trajati duže od dvanaest mjeseci (do prvih rezultata primjene Kriterija), ključna je uloga sudija i kompletne pravosudne zajednice (ali i akademske avangardne misli). Svi trebamo biti usmjereni ka konstruktivnom doprinosu za adekvatnu primjenu standarda propisanih Kriterijima. Ovaj rad pledira protiv *post festum* kriticizam, bez konstruktivnih prijedloga konkretnih rješenja.

2. Prigovori kojima se ističe da su Kriteriji neustavni i nezakoniti jer su njima faktički sudijama nametnute obaveze ocjenjivanja kolega nisu utemeljene: (1) Kriterijima nije nametnuta sudijama eksplicitna obaveza ocjenjivanja kolega, jer je jasno naznačeno da su predsjednici sudova ocjenjivači koji samostalno donose ocjenu rada i odgovorni su za tačnost podataka i objektivnost ocjene. (2) Nezakonitost Kriterija nije utemeljena niti u prigovoru da faktički sudije ocjenjuju svoje kolege, jer daju mišljenje o njihovom radu. Naime, u Evropi mnoge države primjenjuju istovjetan koncept i shemu procesa ocjenjivanja kao što je to u BiH po novim Kriterijima. Sudije koje daju mišljenje o radu svog kolege su ništa drugo do jedan od izvora informacija na osnovu kojih predsjednik suda donosi zaključak o kvaliteti rada ocjenjivanog sudije. (3) Kriteriji su predsjednicima sudova pružili apsolutnu normativnu ingerenciju da kreiraju ocjene sudijama, ali su im ujedno stavili ozbiljno breme odgovornosti, koje proizlazi iz širokog dijapazona izvora informacija koja im stoje na raspolaganju za objektivno ocjenjivanje sudija.

3. Kriterijima je osim kvantiteta rada i statističkog kvaliteta odluka uveden element ocjene: *analitički kvalitet rada i odluka*. Ovaj element po sadašnjem sadržaju Kriterija utiče 30% na kreiranje konačne ocjene. Značajan utjecaj, koji bi, ako se u praksi ovaj element bude optimalno primjenjivao, trebalo povećati nauštrb kvantiteta rada i statističkog kvaliteta odluka. Dakle, ideja meritorne deskriptivne analize rada je korak u pravcu izgradnje odgovornog pravosuđa koje stimulira kompetitivnost kvaliteta, a ne opštu letargiju i dominaciju mediokriteta. Ipak, i dalje pretežni utjecaj u ocjeni rada imaju statistički parametri, što omogućuje mistifikaciju rezultata rada. Napredak predstavlja činjenica da kvaliteta rada u manjoj mjeri može biti oslonjena na imaginarni privid statistike odvojen od obrazloženog istinskog kvaliteta rada.

4. Nivo praktičnog uspjeha primjene elementa analitičkog kvaliteta rada biti će u potpunosti preslikano stanje realnog kvaliteta predsjednika sudova, predsjednika sudskih odjeljenja i sudija. Realna je opasnost da će u primjeni ovog elementa doći do izražaja mentalni koncept nezamjeranja pod krinkom kolegijalnosti i autocenzura ocjenjivanih sudija.

5. Na ocjenu analitičkog kvaliteta rada i odluka, dominantan utjecaj imaju predsjednici sudova, oni po funkcionalnom autoritetu direktno utječu na objektivnost koja će biti ispoljena u konačnoj ocjeni rada. Predsjednicima je osnovni izvor informacija mišljenje predsjednika sudskih odjeljenja. Dakle, predsjednici sudova sami odlučuju kakvim kadrom se okružuju, i na taj način utječu na analizu rada preostalih sudija u sudu. Predsjednici odjeljenja će informacije dobijati osim direktnog uvida i putem predsjednika vijeća, što će na kušnju staviti istinsku kolegijalnost, kvalitet međuljudskih odnosa u sudu, timski rad, objektivnost, sudijsku nepristrasnost i znanje sudija.

6. Predsjednici sudova će dobijati i informacije (mišljenje) o analitičkom kvalitetu rada i odluka ocjenjivanih sudija i od neposredno višeg suda (suštinski „žalbenog vijeća“ i odjeljenja višeg suda). Novousvojenim Kriterijima se dakle sistemski podstiče i koordinacija/saradnja

nižestepenih sa višestepenim sudovima. Za uspjeh i procjenu objektivne vrijednosti mišljenja neposredno višeg suda, nužan preduslov je znanje i istinski integritet sudija koji dolazi kao posljedica posjedovanja konkretnih vještina. U tom kontekstu bitno je da VSTV kao krovno tijelo pravosuđa zauzme proaktivnu ulogu i ne dopusti da uspjeh Kriterija ovisi isključivo o volji sudova. Načelno, angažman na izradi Uputa i Orijentacione liste je pravi smjer u kojem se treba kanalisati aktivnost na pojednostavljenju primjene Kriterija. U početnoj fazi izuzetno je bitno da se sudijama cjelokupni proces i smisao Kriterija maksimalno približe. Da bi se osjetili benefiti primjene Kriterija, preduslov je da sudije koje ga primjenjuju, počnu razumijevati Kriterije kao pomoć u svakodnevnom radu, koji na ocjenjivače utječu po principu cikličnog djelovanja.

7. Ocjenjivane sudije su podstaknute Kriterijima da sami budu involvirani u proces ocjenjivanja, i da faktički budu promotori ličnih kompetencija i vještina, nominovanjem odluka, te pisanjem izvještaja o vlastitom radu. Subjektivnost u izvještajima i predlaganju odluka se mora podrazumijevati, ali ona služi kao korektivni mehanizam, eventualnih, neobjektivnosti preostalih izvora informacija. To je još jedan od eklatantnih primjera normativnog pokušaja da se u praksi osigura proces koji se neće pretvoriti u svoju suprotnost i neće postati sredstvo obračuna sa kolegama koje se ocjenjuju. Predsjednici sudova su dužni prilikom ocjenjivanja analizirati i ovaj izvor informacija, i o tome iznijeti obrazloženje. Ukoliko bi neki predsjednik suda zanemario svoju obavezu u tom pravcu, ocjenjivanom sudiji ostaje mogućnost da izjavi prigovor VSTV-u.

8. Sumnja u individualne kompetencije određenih kolega je interna stvar pojedinca i ne može se dovoditi u pitanje legitimitet takvog stanovišta (pod uslovom da se argumentira), ali prigovor neobjektivnosti sadržaja Kriterija u kontekstu garancija objektivnosti mora biti utemeljen na sistemskom propustu Kriterija u pogledu ostavljanja prostora za lične obračune sa neistomišljenicima. Takav propust sistemskih razmjera u Kriterijima ne postoji. Strah od nadređenog bi upravo Kriterijima trebao biti dodatno minoriziran, jer svaki predsjednik suda za svoj stav o radu sudije mora imati mišljenje izgrađeno na osnovu stava šireg kruga pravosudne zajednice o radu ocjenjivanog sudije. Ako cjelokupna zajednica, i kolege sa odjela, i predsjednik odjeljenja, i predsjednik suda, pa i sudije višeg suda, imaju negativno mišljenje o radu pojedinog sudije, to je siguran razlog da pogođeni sudija preispita vlastite sposobnosti i kvalifikacije, a ujedno je i indikator VSTV-u da propita smislenost odabira konkretnog sudije (kao poduka) za buduće djelovanje.

9. Na VSTV-u je odgovornost da sadržaje prigovora ocjenjivanih sudija objektivno analizira. U objektivnu analizu ulazi i obaveza uporednopravne analize obrazloženja ocjena slabije okarakteriziranih sudija u procesu evaluacije u odnosu na nadprosječno ocijenjene sudije. Sve to naročito u istim sudovima. Tako će se steći realna slika o objektivnosti procesa i upotrebljiv okvir VSTV-u u pogledu izbora rukovodećeg kadra pravosudnih institucija.

### Summary

#### *New Criteria for Appraisal of Judges in Bosnia and Herzegovina: Building a High-quality Judiciary or Attack on the Concept of an Independent Judiciary?*

*At the beginning of 2019, new Criteria entered into force. In the current absence of media reaction, a great opportunity was given to the judiciary. Opportunity to set up a strong internal evaluation mechanism of work without pressure. In that vacuum, which will not last more than twelve months, i.e. until the first results of the application of the Criteria, the role of judges and the entire judiciary community is crucial.*

*We all need to be directed towards a constructive contribution for the proper application of the standards prescribed by the Criteria. Thus, this analysis should also be understood as an attempt to bring the standards of the newly adopted Criteria closer to the judiciary, by critical (affirmative and negative) approximation, to point out potential neuralgic points that can be remedied by the active holding of directly involved Criteria applicants in order to encourage participation in the practical overcoming of internal difficulties in the community for the benefit of the society.*

*The remark that the Criteria is unconstitutional and illegal because is not justified. First of all, the Criteria are not imposing judges an explicit obligation to evaluate colleagues, since it is clearly indicated that judges of the courts are assessors who independently make a work evaluation and are responsible for the accuracy of the data and the objectivity of the assessment. Secondly, the unlawfulness of the Criteria is not founded either in the objection that factual judges judge their colleagues, as they only give an opinion on their work. Namely, in Europe, many countries apply the same concept and scheme of the appraisal process as it is in BiH under the new Criteria. Judges who give an opinion on the work of their colleague are nothing more than one of the sources of information on the basis of which the president of the court makes a conclusion on the quality of the work of the judge. Indeed, if the judges actually created their final assessments with their opinion, and that the presidents of the courts do not have any independent observation on the work of judge, then the remark would have been justified. Nevertheless, the Criteria gave the presidents of the courts absolute authority to create final opinion, but they also imposed a serious burden of responsibility.*

*In conclusion, apart from the quantity of work and the statistical quality of the decisions, now there is an element: analytical quality of work and decisions. This incorporated element according to the current content of the Criteria affects 30% of the final grade. The idea of a descriptive analysis of work is a step towards building a responsible judiciary that stimulates quality competitiveness, and not a dominance of mediocrity. Nevertheless, still the main influence on the appraisal has statistics, which makes it possible to mimic the results of the work.*

*The level of practical success of applying the element of analytical quality of work will fully reflect the state of the true quality of the presidents of courts, the heads of the court departments and judges. In theory, it is quite logical that the presidents of the courts will have the greatest confidence in the opinions of the heads of the department, because precisely the presidents of courts influence directly the election of the president of the department. Therefore, they themselves decide what kind of staff they surround themselves. If they have chosen their selection according to the qualitative selection system, then they will have an exceptionally facilitated position in applying the Criteria. Furthermore, big exam will be true collegiality, the quality of*



*interpersonal relationships in the court, team work, objectivity, judge's impartiality and the knowledge of judges.*

*The court presidents will receive information on the analytical quality of work and the decisions of the evaluated judges from the higher court, which means that the newly adopted Criteria also systematically encourage the co-ordination of the judges from different instances. In this context, it is important that the HJPC, takes a proactive role and does not allow that the success of the Criteria depends exclusively on the will of the courts. In order to feel the benefits of applying the Criteria, the precondition is that judges who apply it, begin to understand Criteria as a help in daily work.*

*The evaluated judges are encouraged by Criteria to be involved in the appraisal process, and in fact be promoters of personal competencies and skills, nominating decisions, and writing a report on their own work. Self-reflection as the basis for objectifying the appraisal process! The presidents of the courts are obliged to analyze this source of information in the appraisal. I wonder, is there any possibility of more complete securing of transparency and deprivation of the subjectivity of the entire process? If the complaint of some members of the legal community is then still focused on competencies, now extended by fellow judges, to presidents of courts, and ultimately to members of the HJPC, I do not see this as a critical suggestion. Why? The suspicion of the individual competencies of certain colleagues is an internal matter of the individual and the legitimacy of such a point of view can not be called into question (provided that it is argued), but the objection to the non-objectivity of the content of the Criteria must be based on a systemic failure of the Criteria for leaving room for personal battle with appraised judge. There is no such system-wide failure in the Criteria.*