

Demirel Delić*

Utjecaj plata/nadoknada sudija i tužilaca na efikasnost i kvalitet pravosuđa (unapređenje rada na složenim predmetima)

Sadržaj

1. Nezadovoljstvo statusom ili nepostojeći problem?

2. Sistem plata sudija i tužilaca u BiH: razlike i njihova opravdanost

2.1. Zaštitni mehanizmi za osiguranje materijalnog statusa nosioca pravosudnih funkcija

2.1.1. Prvi zaštitni mehanizam – automatsko linearno povećanje plata uzrokovano povećanjem opšte prosječne plate

2.1.2. Drugi zaštitni mehanizam – neautomatizirana osnovica povećanja plata

2.1.3. Treći zaštitni mehanizam – odbrambeni štit od uticaja recesije ili ekonomske stagnacije

2.2. Geneza i praktični učinci zaštitnih mehanizama

2.3. Specifičnosti materijalnog statusa sudija i tužilaca u Republici Srpskoj

3. Sistem evaluacije/vrednovanja rada i uzročna veza sa procesuiranjem složenih predmeta

3.1. Relevantni statistički podaci - planiranje

3.2. Prijedlozi za unapređenje sistema

4. Zaključci i preporuke

1. Nezadovoljstvo statusom ili nepostojeći problem?

Uticaj plata sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini na efikasnost i kvalitet pravosuđa se u javnom diskursu rijetko spominje. Zagovornici održanja *status quo* pozicije ističu argument da je plata sudija i tužilaca za BiH-prilike sasvim zadovoljavajuća i da nije uzrok negativne percepcije građana o radu pravosuđa ili nedostatka efikasnosti i kvaliteta rada. Tihi kritičari tvrde da su primanja sudija i tužilaca nesrazmjerna njihovom radu i značaju za državu. Pri tome se kao

* Autor je pravni savjetnik u Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine (VSTV BiH) na projektu EU podrška reformama pravosudnog sistema u BiH (IPA 2019) i dugogodišnji saradnik Centra za javno pravo. Sva mišljenja iznesena u analizi ne predstavljaju na bilo koji način mišljenje VSTV-a BiH, već isključivo mišljenje autora.

najuvjerljiviji objektiviziran dokaz koriste komparativni tabelarni podaci CEPEJ-a¹. Tu se otprilike završava opšta rasprava.

Ipak, ovo pitanje se u stručnim krugovima često potencira, iako je nerijetko nevjesto postavljeno. *Exempli causa* - na sjednici Privremene istražne komisije za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama BiH², tada članica VSTV-a BiH, tužiteljica Berina Alihodžić je, na upit Komisije o stanju i razlozima stanja u pravosuđu, navela: „Vjerujte da je plata jedna od razloga nezadovoljstva, ja ću reći nezadovoljstva i možda manje volje za rad, jer određena tužilaštva se zaista polomiše, ja to tvrdim sigurno dok druga tužilaštva imaju jako mali broj predmeta, a plata je ista.“³ Ovu konstataciju je izrekla osoba koja je učestvovala u radu regulatornog pravosudnog tijela duže vrijeme, a u pravosudnom sistemu je provela cijelu profesionalnu karijeru, dakle osoba iz sistema je formulisala zapažanja koja očito tište zajednicu u čije ime, također, govori i čiji je bila izabrani predstavnik. Pitanje plata je nezvanična tabu tema, koja se pod presijom opšteg ekonomsko-socijalnog stanja u BiH minorizira: često je površno potencirana u stručnim krugovima ali nije zadovoljavajuće elaborirana. Temu dodatno osnažuju usaglašeni zaključci međunarodnih izvještaja⁴, pa i pravosudne zajednice, ali i percepcija građana⁵, koji svi ukazuju na zastoj u rješavanju složenih predmeta.⁶

¹ Tužioci i sudije zarađuju 2,9 puta više od prosječne plate u BiH na početku karijere, a 5,1 puta više od prosječne plate na najvišim instancama. V. European judicial systems CEPEJ Evaluation Report – 2020 Evaluation cycle, European Commission for the Efficiency of Justice – Council of Europe, s. 67, dostupno pod: <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058> (očitanje 23. 09.2022).

² Iako je opšte mjesto, razlozi osnivanja Privremene istražne komisije za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama koji se odnose na neefikasnost, ali i radnje koje su u toku 2019. godine izazvale sumnju u javnosti u pogledu nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa, navode na zaključak da je i kakvo-takvo povjerenje u efikasan i kvalitetan rad pravosuđa duboko poljuljano i uzdrmano. V. Izvještaj o radu Privremene istražne komisije Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama BiH od juna 2022. godine, dostupno pod: https://www.nasastranka.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-radu-istragne-komisije_1654860556.pdf.

³ Transkript 25. sjednice Privremene istražne komisije Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama BiH održane 24. 02. 2021. godine, str. 7, dostupno pod: <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/ad-hoc-komisije/25.%20sjednica%20PIK%20-%20poziv%20i%-20zapisnik%20-%20OBJEDINJENO%2019.05.2021.%20-%2020B.pdf>; kao i pod sekcijom video zapis 25. sjednice PIK PDPS BiH za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama BiH.

⁴ Izvještaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini, od 05. 12. 2019. (Pribeov izvještaj) tač. 42 i dalje.

⁵ O percepciji nezavisnosti i stanja u pravosuđu, dovoljno govori istraživanje i popunjeni anketni upitnici čak od strane sudija u BiH tokom 2022. godine, koji su predstavljeni u dokumentu: ENCJ Survey on the Independence of Judges 2022, dostupno pod: <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/GA%2022/Report%20ENCJ%20Survey%202022.pdf>; Iz materijala proizilazi da su komparativno posmatrano sudije u BiH ocijenile stanje u pravosuđu BiH na najnižim granama u odnosu na sve države (njih 29) koje su učestvovala u anketiranju.

⁶ V. saslušanje tužiteljice i potpredsjednice VSTV BiH Biljane Simeunović pred PIK PDPS BiH za utvrđivanje stanja u pravosudnim institucijama BiH, s. 38 Transkript 25. sjednice: „(...) kada je riječ o tužilaštvima o čemu ja najviše mogu da kažem, mislim da su negdje dobro počeli, onda se, kada je bila ta reforma 2003. a onda se polako sve više udaljavali od tih pravih i težih predmeta, predmeta korupcije, na čem misli da je sad akcenat i da je to stanje, da ne kažem opšte korupcije u cijeloj državi Bosni i Hercegovini postalo nepodnošljivo i to u svim oblastima života.“; Pribeov izvještaj (bilj. 4), tač. 14: “U BiH su potrebne sistemske reforme u važnim segmentima vladavine prava, kao što je pravosuđe. Ključno je da svi razumiju da su takve reforme prvenstveno u interesu države i njenih građana. One su od presudne važnosti za poboljšanje njihovih životnih uslova, a posebno za stvaranje stabilnog okruženja za ekonomski razvoj. Reforme su primarno potrebne za napredak zemlje, za doprinos boljem,

Za potpun odgovor na pitanje da li naknade sudija i tužilaca utiču na kvalitet i efikasnost pravosuđa, potrebno je razumjeti sistem u kojem se pitanje razmatra, ali i razmisliti o modelima koji nisu šablonski jer u postojećim kalupima očito nisu polučili zadovoljavajuća rješenja.

Ustavnopravno uređenje države (koegzistencija četiri pravna sistema)⁷ se reflektuje i na pravosuđe budući da nosioci pravosudnih funkcija nemaju identičan materijalni status, iako ih imenuje jedno tijelo (Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine) i imaju identičan opis poslova. U zavisnosti od mjesta u kojem obnašaju funkciju rad imenovanih nosioca pravosudnih funkcija (konkretno sudije i tužiocu u dva entiteta) se različito vrednuje. Vrednovanje se mjeri i regulisanjem statusnih pitanja. U tom smislu četiri pravna sistema (nivo Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine) različito normiraju pitanje plata i drugih naknada sudija i tužilaca. U nedostatku jedinstvenog kodeksa, logičnim slijedom, trebalo bi očekivati harmonizovano djelovanje zakonodavnih vlasti.

Za početak, potrebno je uvidjeti sve razlike u sistemu da bi se mogli izvesti konkretni zaključci. Uz to se mora uzeti u obzir da svaki zaposlenik mora imati motiv koji je i statusne prirode kako bi se u potpunosti predao obavezi. Filantropski motivi su kratkog daha i nisu dugoročno rješenje. Odmah mora biti naglašeno da su plate sudija i tužilaca na višim nivoima znatno veće kako bi se sudije i tužiocu motivisali za karijerni sistem napredovanja, što govori o sistemskom opredijeljenju regulatornog tijela za karijerni pravosudni sistem⁸. Takav zaključak, uvjetuje i analizu sistema napredovanja koji je uvjetovan postojećim modelom ocjenjivanja. Radi se konkretno o pitanju da li taj sistem podstiče ili demotivise rad na najsloženijim predmetima? Ako je podjednako ili čak jednostavnije dobiti odličnu ocjenu fokusirajući se na rad na jednostavnijim predmetima, šta onda motivise osobu koja namjerava karijerno napredovati⁹ u struci da se svjesno opredijeli za teži put pri postizanju željenog cilja? Ako je odgovor da rad na najsloženijim predmetima predstavlja ozbiljan nedostatak BH pravosuđa¹⁰, onda je potrebno razmisliti o načinu da se razvije ambicija za rad na složenim predmetima.¹¹ Sistem finansijskog

pouzdanijem i sigurnijem životu građana, a ne samo za formalno ispunjavanje obaveza u okviru procesa pristupanja EU.”

⁷ O posljedici egzistiranja četiri pravna sistema v. Pribeov izvještaj (bilj. 4), tač. 12. Kompleksna arhitektura Ustava BiH, usvojena kao sastavni dio (Aneks IV) Dejtonskog opšteg okvirnog sporazuma za mir, otežava stanje vladavine prava u BiH. Institucionalna rascjepkanost kao i česti sporovi oko podjele nadležnosti među nivoima vlasti su doprinijeli težini situacije, i to ne samo u oblasti vladavine prava.

⁸ Motivi za opredijeljenje ka karijernom sistemu u pravosuđu se mogu pronaći u dokumentu: Preporuke Evropske komisije zasnovane na stručnoj analizi ocjenjivanja rada sudija i tužilaca u pravosuđu BiH, u kojima su izneseni sljedeći zaključci: “Reforma postupka imenovanja se treba provesti u koordinaciji sa ocjenjivanjem nosilaca pravosudnih funkcija. Godine staža, posebno na pravosudnoj funkciji bi trebale biti obavezne za napredovanje na više sudove, ali i horizontalno premještanje u smislu da se zahtijeva minimalan broj godina staža kao uslov za prijavu na konkurs. Koncept pravosudne karijere za sudije i tužioce mora biti ojačan.” Dostupno pod: <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/kategorije-vijesti/1198/10180> (očitanje 23. 09. 2022).

⁹ Iz ranije navedenog se da zaključiti da je nivo statističke greške procenat nosioca pravosudne funkcije koji nisu motivisani za napredak u karijeri, jer su primanja na višim nivoima sudovanja cca. od 25% do cca. 75% veća od iznosa primanja na najnižoj instanci.

¹⁰ Pribeov izvještaj (bilj. 4), t. 53: “Operativna neefikasnost u predmetima korupcije, složenog finansijskog kriminala i organizovanog kriminala su uzrok za posebnu zabrinutost. U ovim predmetima je jasno da pravosudni sistem ne funkcioniše, što dovodi do nekažnjivosti i nedostatka povjerenja kod građana.”

¹¹ Preporuke (bilj. 8) mogu poslužiti kao jasan vodič u kojem pravcu bi VSTV BiH trebao usmjeriti sistem ocjenjivanja u narednom periodu kada se steknu normativni uslovi za intervenciju. Naime, u tzv. *Peer review*

podsticaja (više plate i naknade) i strukovno priznanje individualnog rada (ocjene, napredovanje, stručna priznanja) su dvije dimenzije koje su u uzajamnoj vezi sa kvalitetom rada. Zbog toga će se u nastavku posvetiti problemu potencijalnog uvođenja stimulisanja rada sa ciljem unapređenja kvaliteta i analiziraću detaljnije sistemski pristup ovom pitanju u BiH statusne pozicije zavisno od mjesta rada. Dodatno, osim opcije stimulacije, analiziraću i potencijalni domašaj stigmatizacije nosioca pravosudne funkcije koji ne procesuiraju složene predmete na adekvatan način, i kakav bi to efekat moglo proizvesti za unapređenje efikasnosti i kvaliteta procesuiranja složenih predmeta.¹²

2. Sistem plata sudija i tužilaca u BiH: razlike i njihova opravdanost

Zakon o platama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine¹³ utvrđuje plate, naknade i određena materijalna prava sudija i tužilaca na nivou Bosne i Hercegovine. Zakonom je propisana osnovna mjesečna plata sudija suda Bosne i Hercegovine koja iznosi 3.800,00 KM, a u identičnom iznosu i za tužitelje Tužilaštva BiH, dok šefovi odjeljenja u obje institucije imaju osnovnu mjesečnu platu u iznosu od 4.000,00 KM, a rukovodioci institucija (predsjednik Suda i glavni tužitelj) imaju osnovnu mjesečnu platu u iznosu od 4.400,00 KM. Odredbom čl. 5 (Dodatak na radni staž) propisano je da se osnovna mjesečna plata svakog sudije i tužitelja povećava za 0,5% za svaku punu godinu radnog staža, najviše do 40 godina.¹⁴

2.1. Zaštitni mehanizmi za osiguranje materijalnog statusa nosioca pravosudnih funkcija

Materijalni status nosioca pravosudnih funkcija zaštićen je odredbama kojima se reguliše osnovna mjesečna plata. U normativnom okviru se mogu uočiti tri zaštitna mehanizma osiguranja materijalnog statusa. Da bi se razumjelo sadašnje normativno uređenje pitanja budućih povećanja plata i svrhe zaštitnih mehanizama, potrebno se podsjetiti geneze koja seže u 2005. godinu i reformu plata sudija i tužilaca u BiH. Dakle, 2005. godine Visoki predstavnik za BiH Paddy Ashdown je osnovao radnu grupu koja je formirana da daje preporuke u vezi reforme plata sudija i tužilaca.¹⁵ Cilj je bio usklađivanje plata sudija i tužilaca sa društvenim okruženjem.

preporukama je preporučeno: *“Potrebno je ojačati kriterije kvalitete u sistemu ocjenjivanja. Stoga, prilikom ocjene kvalitete odluka potrebno je pažnju usmjeriti na sljedeće: (...) - sposobnost rješavanja kompleksnih predmeta; (...) Norma bi takođe trebala pravilno odražavati kompleksnost predmeta uz odgovarajuće odmjerenje pomoću prethodno ustanovljenih kriterija koje objavljuje VSTV i koje utvrđuje “ad-hoc” komisija.*

¹² Osnov za razmatranje ovog pitanja nalazim u dokumentu: Preporuke (bilj. 8), u kojima je data preporuka: *“Postupak ocjenjivanja mora biti povezan sa disciplinskim postupkom na način da najniža ocjena predstavlja osnovu za pokretanje istrage, koja u konačnici može dovesti do izricanja disciplinskih mjera.”*

¹³ Sl. gl. BiH 90/05.

¹⁴ Ova odredba koja je imanentna radnopravnom statusu drugih službenika u BiH, ukazuje na pitanje koje je u direktnoj vezi sa pitanjem distinkcije visine primanja sudija u istom sudu. Naime, u zavisnosti od godina staža, primjera radi razlika u primanjima između sudije Suda BiH koji ima ukupno 15 godina radnog staža i sudije sa 40 godina radnog staža može varirati u iznosu od cca. 500,00 KM. Na izvjestan način ova odredba se može dovesti u korelaciju sa italijanskim modelom stimulacije po principu senioriteta sudija čime ih se većim finansijskim vrednovanjem rada stimuliše da ne mijenjaju mjesto rada. Ovo pitanje je sistemski riješeno u svim pravnim sistemima u BiH, jer svi zakoni sadrže identičnu odredbu o uvažavanju radnog staža kao osnova povećanja mjesečne plate.

¹⁵ Pregled reforme plaća sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini, VSTVBih, s. 5.

Naime, u tom trenutku plate sudija i tužilaca su bile od 5,59 puta, pa sve do 13,79 puta veće od prosječne plate u BiH, zbog čega je Visoki predstavnik zaključio da je nužno harmoniziranje i onemogućavanje otuđenja pravosuđa od društvene/ekonomske stvarnosti.¹⁶ Radna grupa je, osim smanjenja plata, u tom trenutku zauzela stav povodom budućih povećanja plata da je potrebno osigurati sistemski dugoročnu povezanost ekonomskog stanja u društvu sa primanjima nosioca pravosudnih funkcija. U tom smislu zaključeno je da plate sudija i tužilaca treba zamrznuti na izvjesno vrijeme kako bi se smanjila tadašnja ogromna razlika između plata sudija i tužilaca i plata prosječnih građana, zatim plate sudija i tužilaca bi u budućnosti morale ostati usklađene i trebale bi biti vezane za zajedničku referentnu tačku, povećanja plata sudija i tužilaca ne bi trebala ovisiti o godišnjim odlukama zakonodavnih i izvršnih grana vlasti i trebalo bi odrediti optimalni omjer plata sudija i tužilaca prema prosječnim platama. Dakle, cilj mehanizma koji se nalazi u zakonu je osiguranje minimalnog aproksimativnog omjera od cca. 1:3 (prosječne plate u odnosu prema platama sudija i tužilaca na početku karijere).

2.1.1. Prvi zaštitni mehanizam – automatsko linearno povećanje plata uzrokovano povećanjem opšte prosječne plate

Odredbom čl. 6 (Regulisanje osnovne mjesečne plate) propisano je da se plate neće povećavati sve dok prosječna neto plata u BiH izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne ili ne pređe iznos od 800 KM. Prema tome, uveden je zaštitni mehanizam automatskog povećanja plata sudija i tužilaca koji se aktivira dosegom prosječne plate u BiH u iznosu od 800,00 KM.

Prosječna mjesečna neto plata u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu, još tokom 2011. godine dostigla je vrijednost od 800,00 KM (816,00 KM u 2011. godini, a u 2021. godini je 998,00 KM)¹⁷. Dakle, za 10 godina prosječna plata je povećana za cca. 200 KM, odnosno za cca. 25%. Iz toga se može zaključiti da je i mjesečna plata sudija rasla u omjeru od 25% u odnosu na onu iz zakonskog teksta, slijedom čega je očekivani iznos plate sudija i tužilaca na nivou BiH 4.750,00 KM. Ipak, imajući u vidu da je procentualno prosječna plata povećavana u više navrata (9 puta) tokom 10 godina, u procentima do maksimalno 5% godišnje,¹⁸ faktički je i plata sudija i tužilaca povećana tokom deset godina u procentu i većem od onog za koji je povećana prosječna plata tokom deset godina (25%). Zvuči apsurdno, ali je u pitanju samo dodatni zaštitni mehanizam.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Godišnji prosjeci prosječnih mjesečnih neto i bruto plaća zaposlenih, od 18. 02. 2022, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, dostupno pod: <https://bhas.gov.ba/Calendar/#> - objava od 18. 02. 2022: „Prosječna isplaćena mjesečna neto plaća po zaposlenom ostvarena u Bosni i Hercegovini za 2011. godinu iznosi 816,00 KM”, *Sl. gl. BiH* 32/12;

¹⁸ Prosječna neto plata u BiH za 2011. godinu je iznosila 816,00 KM, za 2012. godinu je iznosila 826,00 KM, za 2013. godinu je iznosila 827,00 KM, za 2014. kao i 2015. godinu 830,00 KM, za 2016. godinu je iznosila 838,00 KM, za 2017. godinu je iznosila 851,00 KM, za 2018. godinu je iznosila 879,00 KM, za 2019. godinu je iznosila 921,00 KM, za 2020. godinu je iznosila 956,00 KM, dok je za 2021. godinu iznosila 998,00 KM. Usp. Godišnji prosjeci prosječnih mjesečnih neto i bruto plaća zaposlenih, od 18. 02. 2022. godine, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, dostupno pod: <https://bhas.gov.ba/Calendar/#> - objava od 18. 02. 2022.

2.1.2. Drugi zaštitni mehanizam – neautomatizirana osnovica povećanja plata

Naime, ako je početna osnovna mjesečna plata sudija i tužilaca bila 3.800,00 KM i kada bi došlo do jednokratnog povećanja u iznosu od 25%, tada bi plata sudija i tužilaca iznosila 4.750,00 KM. Plata je u praksi međutim viša i osnovna mjesečna plata iznosi cca. 5.000,00 KM. Ovo zbog toga što osnovica svakog narednog povećanja po zakonskom tekstu nije uvećanje inicijalne plate od 3.800,00 KM u procentualnom postotku povećanja prosječne plate u toku posljednje godine, već se osnovicom smatra plata sudija i tužioca u posljednjoj godini. Tako je procenat povećanja u odnosu na osnovnu platu faktički multipliciran. To toga je došlo naprosto zbog toga što zakon ne propisuje ograničenje u vidu osnovice koja bi predstavljala iznos osnovne mjesečne plate inicijalno propisane zakonom.

Naime, Zakonom o platama i drugim nadoknadama propisano je¹⁹ da će se, počevši od godine koja uslijedi nakon godine u kojoj prosječna mjesečna neto plata u BiH izračunata za kalendarsku godinu po prvi put dostigne ili pređe iznos od 800 KM, osnovna mjesečna plata sudija i tužilaca na *godišnjem nivou korigovati* za procenat povećanja prosječne mjesečne neto plate u BiH. Dalje, st. 3 propisuje da će se procenat povećanja izračunati tako što će se uporediti prosječna mjesečna neto plata u BiH za kalendarsku godinu sa prosječnom mjesečnom neto platom u BiH iz prethodne kalendarske godine.

2.1.3. Treći zaštitni mehanizam – odbrambeni štit od uticaja recesije ili ekonomske stagnacije

Dodatno, propisano je da u slučaju da se u nekoj godini prosječna mjesečna neto plata u BiH izračunata za kalendarsku godinu smanji, osnovna mjesečna plaća sudija i tužilaca ostaje ista i neće se povećavati sve dok prosječna mjesečna neto plata u BiH izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne najviši nivo od prvog povećanja plata. U pitanju je kao što se može zaključiti, treći zaštitni mehanizam osiguranja materijalnog statusa nosioca pravosudnih funkcija. Stavom 5 istog člana je propisano da se za prosječnu mjesečnu neto platu relevantnim cijene podaci Agencije za statistiku BiH.

Plate sudija/tužilaca (i stručnih saradnika) su korigovane za 2012., 2013., 2014., i 2015., 2017., 2018., 2019., 2020., 2021. i 2022. godinu, u skladu sa navedenim zakonom.²⁰ Korekcija plata za 2016. godinu nije vršena s obzirom da se prosječna mjesečna plata u 2015. godini nije povećala u odnosu na 2014. godinu (plata ostala istovjetna kao i u toku 2014. godine – 830,00 KM).

2.2. Geneza i praktični učinci zaštitnih mehanizama

Za razumijevanje pitanja statusa sudija i tužilaca u pogledu dugoročnih kretanja ekonomske moći društva potrebno je sistemski analizirati i razumijevati odredbu čl. 6 Zakona. Dakle, plata primjera radi, sudije Suda BiH (osnovna mjesečna) je 3.800,00 KM po Zakonu iz 2005. godine, kada je prosječna plata bila cca. 500 KM. Osnovna mjesečna plata je zaključno sa 2011. godinom bila istovjetna i nije se povećavala, jer prosječna mjesečna neto plata u BiH nije prešla

¹⁹ Odredba čl. 6 st. 2 Zakona.

²⁰ Sve na osnovu podataka na koje je ranije ukazano, a sumarno su predstavljeni u dokumentu: Godišnji prosjeci prosječnih mjesečnih neto i bruto plaća zaposlenih, od 18. 02. 2022. godine, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, dostupno pod: <https://bhas.gov.ba/Calendar/#> - objava od 18. 02. 2022.

iznos od 800 KM. Naredne četiri godine plata sudija i tužilaca se povećavala srazmjerno povećanju prosječne plate u BiH, sve do 2016. godine, kada je prosječna plata u BiH u odnosu na godinu stagnirala. U zakonu je ugrađen zaštitni mehanizam koji je obezbijedio da plata sudija i tužilaca ne biva proporcionalno smanjena ukoliko prosječna plata biva smanjena. Tako da je 2016. došlo do stagnacije plata sudija i tužilaca. Dakle, čak i kada bi prosječna plata bila smanjena, nosioci pravosudnih funkcija bi zadržali dosegnuti nivo primanja. Nakon 2016. godine, plate permanentno procentualno rastu zaključno sa 2022. godinom, slijedom čega se povećavaju i plate sudija i tužilaca.

U sadašnjem stadiju u kojem se nalazi globalna ekonomija potencijalno je moguće aktivirati još jedan nevidljivi zaštitni mehanizam ugrađen u zakon. On se do sada nije realizovao, osim tri prethodno spomenuta: 1. automatsko linearno povećanje plata pod uticajem rasta prosječne plate, 2. mehanizam procentualnog rasta plate vezan za posljednji iznos plate sudija i tužilaca, koji omogućava rapidniji procentualni rast od rasta standarda, i 3. stagniranje plate sudija i tužilaca u periodu slabljenja standarda u društvu. Trenutno se privreda nalazi pod inflatornim udarom tako da i u BiH prosječne plate značajno rastu. Primjetno je primjerice povećanje plata od cca. 12%²¹ u odnosu na prošlu 2021. godinu. Ekonomske tendencije imaju svoju početnu, ali i krajnju tačku. Dakle, inflacija će u narednom periodu zbog globalnih kretnji izvjesno dovesti do recesije, kada je potencijalno moguće smanjenje prosječne plate i stagnacija ekonomskih kretanja.

Ovo može dovesti do hipotetičke situacije: Agencija za statistiku BiH, bi početkom 2023. godine mogla objaviti da je prosječna plata za 2022. godinu u odnosu na 2021. godinu povećana za 10%, pa će tako i plata sudija npr. Suda BiH. sa cca. 5.000,00 KM, biti povećana na 5.500,00 KM u toku 2023. godine. Ako u 2023. godini dođe do potpune recesije i prosječne plate u BiH se smanje na iznos od 1.000,00 KM, dakle, umanje se, npr. za 20%, plate sudija i tužilaca će stagnirati. Pod pretpostavkom da će u 2024. godini prosječne plate ponovno značajno rasti jer će privredni parametri ukazivati na puni zamah ekonomije, one će hipotetički doseći prosjek od 1.205,00 KM. Ovim bi se, dakle, stekli uslovi za povećanje plata sudijama i tužiocima, jer je dosegnut najviši nivo od prvog povećanja plata, tj. najveći iznos prosječnih neto plata je bio u 2022. godini – 1.200,00 KM, a u 2024. godini je dosegao vrijednost od 1.205,00 KM. Zaštitni mehanizam dovodi do povećanja plata sudijama i tužiocima za 20,5 %, a ne za razliku između najvećeg ranijeg iznosa i novog najvećeg iznosa prosječne plate, jer bi plate, da ne postoji ovaj mehanizam, bile povećane za 0,5%. U praksi bi pod ovim uslovom došlo do situacije da su npr. prosječne plate u BiH 1.205,00 KM, a plata sudija Suda BiH cca. 5.950,00 KM. Praktično od omjera 1:4,7 (800,00 KM prosječna plata u 2010. godini, a plata sudije Suda BiH 3.800,00 KM) se dolazi do omjera 1:4,8 zbog systemske anomalije. Jer, moguće je da će doći do hipotetske 2025. godine u kojoj je prosječna plata 1.205,00 KM, a plata sudije 5.950,00 KM. Dodatno, moguće je da se prosječna plata smanji na iznos ispod 800 KM, a plata sudije i dalje ostaje na cca. 6.000,00 KM, čime se i u inflatornim i u recesijskim okolnostima gubi referentna polazna tačka komparacije plata.

Prema tome, predmetni koncept regulisanja osnovne mjesečne plate sudija i tužilaca, nije uređen na način koji ne bi pogodovao nosiocima pravosudne funkcije. On je, prema tome, u pogledu

²¹ To pokazuju i zvanični statistički podaci Agencije za statistiku BiH, prema kojoj je plata za juni 2022. za 10% veća od plate za juni 2021. Tako, prosječna isplaćena mjesečna neto plaća po zaposlenom ostvarena u BiH za juni 2022. godine iznosi 1.126,00 KM, *Sl. gl. BiH 57/22*; dok prosječna isplaćena mjesečna neto plaća po zaposlenom ostvarena u BiH za juni 2021. godine iznosi 997,00 KM, *Sl. gl. BiH 54/21*.

statusnih pitanja povoljan za sudije i tužilace. Na ovaj način se sa sigurnošću može zaključiti da buduća kretanja plata u odnosu na društvenu zajednicu nisu jedan od uzroka nezadovoljstva statusom i slabijeg procesuiranja zahtjevnih predmeta. Dakle, načelni zaključak o nedostatnim primanjima sudija i tužilaca u BH pravosuđu nema argumentativno objektivno uporište. Ovo i dalje ne znači, da model materijalne stimulacije nije potreban, već da je eventualno linearno sveobuhvatno povećanje plata izvan kategorije objektivne nužne potrebe efikasnog i kvalitetnog rada BH pravosuđa.

Zakonom o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine²² su utvrđene plate, naknade i druga materijalna prava sudija i tužilaca. Prema ovom Zakonu, osnovna mjesečna plata za sudije općinskih sudova, kao i za kantonalne tužioce iznosi 2.400,00 KM, a za sudije Kantonalnih sudova 3.000,00 KM. Dodatak na radni staž je regulisan identično kao i na nivou Bosne i Hercegovine. Ujedno regulisanje osnovne mjesečne plate u smislu budućih povećanja plate je identično kao i na nivou BiH. Ovo pitanje je u cjelini podjednako uređeno na nivou BiH i FBiH. Zbog toga, sve ranije elaborirano za nivo centralne vlasti (pravosuđe nivoa BiH), podjednako vrijedi za nivo FBiH.

2.3. Specifičnosti materijalnog statusa sudija i tužilaca u Republici Srpskoj

Zakonom o platama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj iz 2022. godine²³, utvrđuju se plate, naknade i materijalna prava sudija i tužilaca u Republici Srpskoj. Prema ovom zakonu osnovna mjesečna plata sudija je plata u kojoj su sadržani porez na dohodak i doprinosi, a ujedno u osnovnu mjesečnu platu uračunata je naknada za topli obrok, koja se ne može posebno iskazivati. Dakle, na drugačiji način se zakonski iskazuje visina osnovne mjesečne plate u Republici Srpskoj. Tako je osnovna mjesečna plata sudija u Republici Srpskoj:

- 1) za sudije osnovnih sudova i okružnih privrednih sudova – 4.426,00 KM,
- 2) za šefove odjeljenja osnovnih sudova i okružnih privrednih sudova – 4.799,00 KM,
- 3) za predsjednike osnovnih sudova i okružnih privrednih sudova – 5.171,00 KM,
- 4) za predsjednike osnovnih sudova sa 30 ili više sudija – 5.914,00 KM,
- 5) za predsjednike osnovnih sudova sa 60 ili više sudija – 6.659,00 KM,
- 6) za sudije okružnih sudova i Višeg privrednog suda – 5.544,00 KM,
- 7) za šefove odjeljenja okružnih sudova – 5.914,00 KM,
- 8) za predsjednike okružnih sudova i Višeg privrednog suda – 6.287,00 KM,
- 9) za sudije Vrhovnog suda Republike Srpske – 7.032,00 KM,
- 10) za šefove odjeljenja Vrhovnog suda Republike Srpske – 7.402,00 KM,
- 11) za predsjednika Vrhovnog suda Republike Srpske – 8.147,00 KM.

Iz ovoga proizilazi da je materijalni status sudija u Republici Srpskoj (koji je do jula 2022. godine bio znatno lošiji, jer su plate povećane za cca. 10% novodonešenim zakonom), trenutno manje-više ujednačene sa primanjima kolega u F BiH. Aproksimativno, osnovne mjesečne neto plate su skoro identične sa platama kolega iz F BiH koji obavljaju funkciju također, u prvostepenim, drugostepenim sudovima, dok je na trećestepenim instancama uočljiv i dalje

²² Sl. nov. F BiH 72/05.

²³ Sl. gl. RS 56/22.

slabiji materijalni položaj sudija u Vrhovnom sudu Republike Srpske u odnosu na kolege iz Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine.

U ovom Zakonu je propisano da se plate sudija i tužilaca neće povećavati sve dok prosječna mjesečna bruto plata u Republici Srpskoj izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne ili ne bude veća od 1.625,00 KM. Da bi se razumjela mogućnost povećanja plate sudija i tužilaca, ukazujem da je prosječna bruto plata u Republici Srpskoj iznosila 1 546,00 KM, odnosno 1.004,00 KM neto²⁴. Sadašnji trendovi ukazuju da je realno očekivati da će doći do prvog povećanja plate po ovom osnovu u toku 2022. godine. Ono će dovesti do toga da prosječna mjesečna bruto plata u Republici Srpskoj bude preko 1.625 KM, jer je prema posljednjim dostupnim podacima neto plata u augustu 2022. godine iznosila 1 762 KM bruto (tj. 1.166,00 KM neto)²⁵.

Kada se komparativno sagledaju podaci potencijalnih budućih povećanja plata, jasno je da su sudije u Republici Srpskoj načelno (ali samo površnim tumačenjem) u nezavidnijem materijalnom položaju od kolega koje su sudije i tužiocima na nivou FBiH. Naime, za ispunjenje uslova automatskog povećanja plate sudijama i tužiocima faktički je u Republici Srpskoj potrebno da opšti standard prosječne plate dosegne nivo koji je cca. 30% veći od zahtijevanih 800 KM u FBiH ili na nivou BiH. Ipak, jednom kada se dosegne nivo ostvarenih uslova za povećanje plata i u Republici Srpskoj, a to je, sada je izvjesno, moguće već na osnovu 2022. godine, situacija će se promijeniti u korist sudija u Republici Srpskoj. Osnovni razlog je porezni sistem Republike Srpske. Dakle, sudije i tužiocima u Republici Srpskoj bi zaista bile u nezavidnijem položaju kada bi inicijalna osnovna mjesečna plata bila istovjetna i u Republici Srpskoj kao i u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ipak, zakonskim povećanjem plata iz 2022. godine u Republici Srpskoj, faktički je prevaziđen normativni osnov nemogućnosti automatskog linearnog povećanja plate usljed povećanja standarda.

Dalja kretanja se ne mogu egzaktno predvidjeti. Naime, u Republici Srpskoj je svako buduće povećanje vezano za prosječnu platu u Republici Srpskoj, a u F BiH je uslovljeno prosječnom platom na nivou BiH. Konkretna posljedica se vidi u činjenici da je prosječna plata u Republici Srpskoj za 2021. godinu iznosila 1.004,00 KM, a u BiH 998,00 KM. To znači da se hipotetičkim povećanjem plate na nivou BiH i RS u toku 2022. godine u istom realnom iznosu povećavaju neto plate za 100,00 KM. Procenat rasta plata neće biti identičan zbog toga što je (1) prosječna plata u Republici Srpskoj bila veća u protekloj godini, pa će procenat identičnog realnog novčanog povećanja prosječne plate, procentualno biti iskazan manjim brojkama i (2) iznos plate u Republici Srpskoj iskazan u bruto iznosu plate, što direktno uslovljava da je identično povećanje neto plate u FBiH i Republici Srpskoj od npr. 100,00 KM, u konkretnom iznosu bruto plate različito zbog različitog poreznog sistema. To uslovljava da će povećanje u FBiH za 100 KM biti iskazano kao povećanje od primjera radi: 10% neto plate (sa 1 000 KM na 1 100 KM), dok će u Republici Srpskoj ovo povećanje biti iskazano kao povećanje od 9,2% bruto plate (sa npr. 1500 KM na 1640 KM), a što će ponovno imati reperkusije za različit materijalni položaj sudija i tužilaca u Republici Srpskoj u odnosu na kolege u FBiH. Naime, iako procentima iskazan manji rast plate od 9,2 % bruto plate, treba imati u vidu porezne olakšice koje su znatno povoljnije u Republici Srpskoj, pri čemu zaposlenik koji ima identičan platni rang od 2 000 KM, kao i njegov kolega, a imaju mjesta prebivališta jedan u RS, drugi u F BiH, kolega iz RS će imati

²⁴ Republički zavod za statistiku Republike Srpske, dostupno pod: <https://www.rzs.rs.ba/> (očitanje: 22. 09. 2022).

²⁵ *Ibid.*

veću platu od 75 KM u odnosu na kolegu u F BiH samo zbog poreskog sistema, dakle, cca. 4% povoljniji materijalni status.

Iz svega naprijed navedenog proizilazi da će dalja kretanja plata u pravosudnom sistemu dovesti do značajnih odstupanja u primanjima sudija i tužilaca u FBiH i RS. Očito će sudije u FBiH već srednjoročno biti u negativnom položaju zbog poreskog sistema. Sve naprijed navedeno govori o posljedicama neharmonizovanog pravnog sistema, koji čak može dugoročno djelovati pogubno i po kvalitet kandidata koji bivaju imenovani od VSTV-a BiH u postupku imenovanja na pozicije nosioca pravosudnih funkcija. Prosto, kada i ako se steknu uslovi za drastične razlike u materijalnom statusu sudija i tužilaca u zavisnosti od entiteta u koji budu imenovani, nameće se logično pitanje: šta će to motivisati najbolje kandidate da se prijavljuju na pozicije u oba entiteta, ako će materijalni status biti značajno različit. Na ovom mjestu bi se moglo argumentovati čak i upitnost ostvarivanja slobode protoka ljudi u BiH i ostvarivanje ciljeva Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH u vidu integrativnih procesa i društva pluraliteta i multikulturalnosti. Praktičnim jezikom: ovo može proizvesti efekat dodatnog cementiranja podijeljenog društva.

3. Sistem evaluacije/vrednovanja rada i uzročna veza sa procesuiranjem složenih predmeta

3.1. Relevantni statistički podaci - planiranje

Optimalno funkcionisanje pravosudnog sistema je direktno uslovljeno adekvatnim finansiranjem pravosuđa. Efikasnost i dostupnost pravde u razumnom vremenskom periodu posljedica je adekvatnog vrednovanja rada nosilaca pravosudnih funkcija. Za relevantne dugoročne systemske analize i projekcije reformskih aktivnosti, ključno je raspolaganje adekvatnim činjenicama. U tom pogledu nailazimo na prvi problem i on se odnosi na definisanje potreba, u konkretnom slučaju, pravosudnog sektora u Bosni i Hercegovini. Na tom tragu, posljednji podaci iz istraživanja u okviru CEPEJ-a, uzimaju kao relevantan statistički podatak popis stanovništva iz 2013. godine.²⁶ Tada je BiH zvanično imala 3.496.121 stanovnika. Imajući u vidu podatke Agencije za statistiku BiH, najrelevantniji podaci o radnoj snazi u BiH, ukazuju da u BiH živi cca. 2,8 miliona stanovnika²⁷, dominantno pod uticajem migracija stanovništva i negativnog nataliteta. On pokazuje da je u BiH samo u 2020. i 2021. i prvom polugodištu 2022. godine ukupno veći broj umrlih od broja novorođenih i to preko 50.000 osoba.²⁸ U Bosni i Hercegovini je popis stanovništva po ustaljenom redosljedu stvari planiran za narednu godinu (a sve i da odstupa od redovnog termina, u svakom slučaju će biti vrlo brzo). To praktično znači da će novi podaci, relevantni za buduće analize planiranja u pravosudnom sektoru (broja sudija, broja tužilaca, sistematizacije sudova i tužilaštava, eventualnog osnivanja i gašenja određenih sudova) počivati na novim pokazateljima. Oni - pokazatelji, sudeći prema zvaničnim podacima agencije koja objavljuje statističke podatke ukazuju na velike unutrašnje i vanjske migracije, ali i bijelu

²⁶ European judicial systems (bilj. 1) s. 13.

²⁷ Posljednje dostupni zvanični podaci o stanovništvu u BiH dostupni na web stranici Agencije za statistiku BiH ukazuju da u BiH živi oko 2,8 miliona stanovnika. Osnovne karakteristike stanovništva prema aktivnosti i spolu, dostupno pod: <https://bhas.gov.ba/Calendar/Category/13>

²⁸ V. Saopštenje Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine od 21. 03. 2022. godine: Demografija i socijalne statistike – prirodno kretanje stanovništva i brakovi. Dostupno pod: <https://bhas.gov.ba/Calendar/Category/13>, (očitanje 22. 09. 2022); Također, Saopštenje od 20. 09. 2022. Demografija i socijalne statistike – prirodno kretanje stanovništva i brakovi.

kugu,²⁹ što će očitovati imati značajnog uticaja na projekcije pravosudnog sistema i realokaciju resursa.

Nadalje, podaci o broju nosilaca pravosudnih funkcija se sagledavaju s obzirom na broj nosilaca pravosudnih funkcija na 100.000 stanovnika. U tom smislu, podaci u Bosni i Hercegovini su opsolentni i potrebno ih je ažurirati, jer nisu objektivni pokazatelj stvarnog stanja na terenu. Sadašnji pokazatelji ukazuju da je BiH u kategoriji država sa velikim brojem sudija na broj stanovnika (i to zvanični podaci sa popisa stanovništva), a realno je u kategoriji šest država sa najvećim brojem sudija na broj stanovnika³⁰. Situacija sa brojem tužilaca je drugačija i ukazuje da je BiH u kategoriji država sa srednjim brojem tužilaca na ukupan broj stanovnika, a kada bi se uzeo stvarni broj stanovnika opet ostaje u kategoriji država sa srednjim brojem tužilaca.³¹ Naprijed iznesene podatke ne treba paušalno tumačiti osnovom za argumentaciju o postojanju prevelikog broja sudija, jer su ovlaštenja sudija u BiH neistovjetna nekim pravosudnim sistemima (primjera radi: izvršni i komunalni predmeti u BiH su u ingerenciji sudija).

Naprijed navedene statističke kategorije ukazuju na činjenicu da ukupni finansijski izdaci za pravosuđe ne bi pronašli plodno tlo u javnoj diskusiji o povećanju ukupnih izdataka za pravosuđe, jer je iz statističkih indikatora vidljivo da su budžeti za pravosuđe dominantno usmjereni ka primanjima pravosudnog osoblja.³² Praktično, ne pronalazi se argumentativno uporište za hipotetičku tezu da bi se pronašao opravdan model linearnog povećanja plata sudija i tužilaca, ukoliko bi imao za posljedicu ozbiljnije povećanje izdataka za pravosuđe.

Dalje, prosječna plata u BiH je cca. 1.100,00 KM, i iz statističkih pokazatelja u posljednjih 10 godina, vidljiv je linearni rast prosječne plate (uz očit pužajući rast do 2017. godine) koji se okvirno kreće u rasponu od oko 5%. Vidljiv je i trend povećanja prosječne plate u izbornim godinama (ove godine očekivano povećanje cca. 12%).³³ Uz sve to, za projekciju o daljim kretanjama je potrebno uzeti u obzir globalne, regionalne i nacionalne trendove, na koje utiču: ekonomska kriza, sigurnosne prijetnje, zdravstveni kolaps, migracije stanovništva, disproporcija ponude i potražnje radnika koja uslovljava sve intenzivnije poremećaje u kretanjama cijene rada, eksponencijalni rast potrošačke korpe. Vrlo je bitno imati u vidu i podatak koji je u BiH izostavljen u većini javno dostupnih statističkih analiza, a on otkriva najčešću platu u BiH i to u rasponu od 600,00 KM do 800,00 KM, koja u kombinaciji sa podatkom da 60% ljudi prima manju platu od prosječne plate koja iznosi cca. 1 100 KM³⁴, daje potpun odgovor na standard u BiH, koji je značajan za razumijevanje i standarda zaposlenih u pravosudnom sektoru.

²⁹ Saopštenje Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine od 21. 03. 2022: Demografija (bilj. 28); usp. dokument: Unutrašnje migracije, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine od 25. 02. 2022.

³⁰ European judicial systems (bilj. 1).

³¹ European judicial systems (bilj. 1).

³² European judicial systems (bilj. 1).

³³ V. Godišnji prosjeci prosječnih mjesečnih neto i bruto plaća zaposlenih, od 18. 02. 2022. godine, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, dostupno pod: <https://bhas.gov.ba/Calendar/#> - objava od 18. 02. 2022. Najveći procentualni rast plata zabilježen u godinama 2011. i 2019. zato što su se budžetska povećanja plata obezbjeđivala u posljednjem kvartalu izbornih godina, pa je značajan rast prosječne plate statistički bivao vidljiv u narednoj postizbornoj godini. Ove godine – 2022 – praksa se promijenila, te je veći rast plata zabilježen početkom izborne godine, što je od uticaja na procentualni rast prosječne plate već u toku izborne godine.

³⁴ V. <https://istinomjer.ba/vise-od-polovine-zaposlenih-u-bih-prima-platu-nizu-od-prosjecne/>, (očitanje: 23. 09. 2022).

Logična posljedica slabije ekonomski razvijenog društva su i komparativno niža primanja nosilaca pravosudnih funkcija u odnosu na kolege u ekonomski razvijenijim društvima. U tom smislu, komparativna poređenja primanja nosilaca pravosudnih funkcija se ne uzimaju u apsolutnim brojevima već u kontekstu relativnih vrijednosti³⁵. Dakle, primanja se vezuju za nacionalni kontekst, ali razumijevanje položaja nosioca pravosudne funkcije je itekako podložno međunarodnoj komparaciji, radi objektivizacije zaključka o položaju branše u različitim državama. Konkretna podatak ukazuje da je BiH u okviru CEPEJ-ovo istraživanja koje je uključilo 45 država druga po finansijskim izdacima za pravosuđe kada se uzme u obzir udio u visini GDP-a države, i to odmah iza Crne Gore. Bosna i Hercegovina je u kategoriji 10 država od njih 45 u kojoj se preko 80% finansijskih izdataka odnosi na finansiranje plata.³⁶

3.2. Prijedlozi za unapređenje sistema

Dakle, komparativno-statistički gledano, visina izdataka u BiH na plate sudija i tužilaca je u višem evropskom rangu, pa se postavlja pitanje da li ova statistika maskira suštinski problem? Povećati finansijska davanja pravosuđu na ukupnom nivou: ne! Ali, gdje se krije problem?

Za odgovor na ovo pitanje, potrebno se podsjetiti da u BiH sve sudije istog nivoa sudovanja³⁷ imaju sličan (manje-više identičan) materijalni status (uz odstupanja uvjetovana dužinom radnog staža i eventualno obnašanjem uloge rukovodioca odjeljenja³⁸). To, dakle, znači da se podjednako vrednuje svaki sudija i tužilac, bez obzira na rezultate rada. A rezultati rada, oni pokazuju da u BiH pravosuđu postoji hronični problem procesuiranja složenih predmeta.³⁹ Za ovaj podatak čak su suvišni statistički navodi, riječ je o opštoj spoznaji, iako su već ranije naznačena zapažanja uočena u međunarodnim izvještajima o stanju u pravosuđu BiH, kao i stavovi članova regulatornog tijela. Rezultati rada sudova i tužilaštava paralelno, pokazuju da se

³⁵ Tako, poređenje primanja nosilaca pravosudnih funkcija u BiH i npr. Monaku se ne vrši po principu komparacije visine primanja u Eurima, već se uzimaju u obzir prosječne plate u dvije države, pa se na osnovu izračuna dobije relativna vrijednost primanja nosilaca pravosudnih funkcija u BiH koja iznosi na početku karijere 2,7 puta vrijednosti prosječne plate u BiH, a u Monaku je to 1,2 vrijednost prosječne plate u Monaku. Usp. European judicial systems (bilj. 1).

³⁶ European judicial systems (bilj. 1).

³⁷ Uz napomenu o ranije istaknutim razlikama u materijalnom statusu sudija u dva entiteta.

³⁸ I pitanje načina imenovanja rukovodioca odjeljenja dodatno je uzorkom destimulacije nosilaca pravosudnih funkcija koji imaju inovativne i kvalitativno nadprosječne kompetencije koje pokazuju u radu. Princip senioriteta koji je nerijetko višedecenijska nepisana praksa u pravosudnom sistemu za imenovanje na poziciju rukovodioca odjeljenja je anahrona i svodi se na protežiranje iskustva, koje praktično samo po sebi nužno ne garantuje dodatnu vrijednost u radu. Ipak, usvajanje Smjernica za imenovanje rukovodioca odjeljenja u sudovima, što je usvojeno od VSTV-a BiH kao skup optimalnih preporuka i praksi proizašlih iz realizacije projekta Unapređenje kvaliteta pravosuđa, a koji mogu doprinijeti imenovanju najkvalitetnijih je putokaz za motivisanje istinski predanih i ambicioznih.

³⁹ Koji predmeti su u fokusu procesuiranja u krivičnim postupcima, najplastičnije se zaključuje uvidom u strukturu osuđujućih presuda u BiH. Naime, u 2021. godini, u 64% osuđujućih presuda izrečene su uvjetne presude, u 24% osuđujućih presuda izrečena je kazna zatvora i u 12% osuđujućih presuda izrečena je novčana kazna. Još plastičnije, od cca. 11.000 osuđenih osoba u toku 2021. godine, njih 7.500 je osuđeno uvjetno ili maksimalno sa novčanom kaznom. Najilustrativniji podatak koji govori o fokusu krivičnog pravosuđa u BiH je onaj koji ukazuje da pravosuđe koje je uspostavljeno na centralnom nivou vlasti sa isključivim ciljem da se bavi najtežim oblicima ratnih zločina, organizovanog kriminala, privrednog kriminala i korupcije, u strukturi osuđujućih presuda ima udio od cca. 60% predmeta u kojima su izrečene uvjetne presude i novčane kazne. Usp. Godišnji izvještaj za 2021. godinu, Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, s. 80, dostupno pod: <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/93339>.

orijentaciona norma ostvaruje u više nego zadovoljavajućem nivou (preko 100% kolektivna norma u većini sudova i tužilaštava)⁴⁰. Međutim, ako se ima u vidu, da je udio kvantiteta rada, tj. ostvarene norme, dominantan udio u ostvarenoj ocjeni rada sudija i tužilaca, jasno se naziru uzroci slabijeg fokusiranja na rješavanje složenih predmeta. Uz to veliki uticaj u konačnoj evaluaciji rada sudija i tužilaca ima procenat potvrđenih/ukinutih odluka.⁴¹ Statistika ukazuje da je procenat potvrđenih odluka prvostepenih sudova na nivou od oko 90%.⁴² To je uzrokovano ili: a) izuzetnim nivoom stručnosti u radu ili b) rješavanjem manje složenih predmeta, zbog čega je procenat potvrđenih odluka izuzetno visok.

Analiza statistike jasno ukazuje da je procenat ukidajućih odluka znatno viši u složenim predmetima: organizovanog kriminala, visoke korupcije i sl, a da se procenat oslobađajućih presuda u ovoj vrsti predmeta kreće i preko 30%.⁴³ To praktično znači, da se visoki procenti ostvaruju radom na jednostavnijim predmetim, a ne vanserijskim kvalitetom rada. Dakle, sistem koji je zasnovan na karijernom napredovanju uvjetovanom rezultatima rada generiše ovaj problem. Problem se sastoji u činjenici da se (osnovni koncept Kriterija) podjednako vrednuju predmeti i da je odluka suda u predmetu običnog ubistva i visoke korupcije podjednako značajna sa aspekta ocjene rada sudija i tužilaca.

Ipak, intenzitet rada, izloženost mogućim posljedicama, pa i faktori rizika se nemjerljivi u različitom tipu složenosti predmeta. Osim toga, prikupljanje dokaza, dužina postupka, komplikacije obezbjeđenja procesne discipline u složenim predmetima, medijska fokusiranost i izloženost javnoj kritici, sa faktorom podjednakog uticaja na ostvarenje orijentacione norme, uz egzaktno veće mogućnosti ukidanja odluke, što utiče na ocjenu kvaliteta rada, djeluje u cijelosti demotivirajuće za rad na složenim predmetima u odnosu na jednostavnije predmete. Dakle, odabirom ili činjenicom da ste voljom rukovodioca raspoređeni da radite na zahtijevnijim predmetima, svjesno sebi umanjujete šanse za brzo napredovanje u karijeri, čime se, kako ispada, odlučujete ne samo za stagnaciju materijalnih primanja, već to praktično predstavlja svojevoljni volontaristički izbor izmakle dobiti na koju je kvalitetni sudija ili tužilac mogao računati.

Ovdje bih ukazao na mogućnosti propisane Pravilnikom o orijentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u Bosni i Hercegovini (Pravilnik)⁴⁴. Pravilnik omogućuje rukovodiocima institucija da na zahtjev⁴⁵ nosioca pravosudne funkcije za pojedine složene predmete, uz

⁴⁰ Godišnji izvještaj (bilj. 39).

⁴¹ O konceptu normiranja rada sudija i tužilaca u BiH D. Delić, *Sistem normiranja rada tužilaca u Bosni i Hercegovini*, Sveske za javno pravo, Sarajevo 32/18, ss. 25-32, dostupno na: http://fcjp.ba/templates/-ja_avian_ii_d/images/green/Sveske_za_javno_pravo_broj_32.pdf (očitanje: 23. 09. 2022).

⁴² Prosječna kvaliteta sudbenih odluka u svim redovitim sudovima u BiH tijekom 2021. godine iznosila je 89%, dok je u 2020. godini iznosila 88%. V. Godišnji izvještaj (bilj. 39).

⁴³ V. *Treći godišnji izvještaj o odgovoru pravosuđa na korupciju: sindrom nekažnjivosti*, Procjena potreba pravosuđa u procesuiranju korupcije kroz praćenje rada na krivičnim predmetima (ARC), OSCE, 2020, s. 5., dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/9/471006.pdf>, (očitanje: 23. 09. 2022). Jedan citat odaje sumornu sliku stanja: *Ukupna slika koju nudi praćenje teških predmeta korupcije (tj. onih predmeta koji su kategorizirani kao predmeti visoke i korupcije srednjeg nivoa) može se jednostavno opisati kao zatajenje krivično-pravnog sistema koje je dovelo do de facto nekažnjivosti za počinioce brojnih teških djela.*

⁴⁴ Sl. gl. BiH 6/22.

⁴⁵ Čl. 8 Pravilnika "Posebne situacije vrednovanja izuzetno složenih predmeta": (1) Ukoliko u toku rada na predmetu, a do iskazivanja predmeta završenim, u skladu sa članom 15 ovog pravilnika, tužilac smatra da dodijeljena vrijednost u konkretnom slučaju ne odgovara njegovoj pravoj vrijednosti, može glavnom tužiocu uputiti obrazložen pismeni zahtjev za donošenje odluke o priznavanju većeg vrednovanja predmeta. (2) Odluku o većem

obrazloženje podnosioca zahtjeva, uvećaju vrijednost rada na konkretnom predmetu uz široku diskrecionu procjenu uticaja rada na konkretnom složenom predmetu za ostvarivanje orijentacione norme.⁴⁶ Zašto se ova mogućnost, koja je propisana i Pravilnikom o orijentacionim mjerilima za rad sudija u sudovima u Bosni i Hercegovini⁴⁷ koristi kao izuzetak u praksi? Jedan od mogućih odgovora stoji (osim činjenice da je propisan kao izuzetak, a ne osnovni šablon postupanja) i u vezi sa mentalitetom koji počiva na uhodanim obrascima ponašanja, bez potrebe za korekcijom praksi i uvođenjem novina. Ovakav koncept zahtijeva i dodatni radni napor, ali i individualnu odgovornost za donešenu odluku. Iz toga slijedi i identifikacija problema: individualna odgovornost, promjena uobičajnih praksi djelovanja i privid kolegijalnosti koji može biti narušen diskrecionim pravom rukovodioca da odstupa od prijedloga podnosioca zahtjeva/molbe za uvećanje norme. Ovo je boljka cjelokupnog društva, na nju nije imuno niti pravosuđe kao integralni dio društva.

Dakle, odgovor se nalazi u (1) većem vrednovanju rada na složenim predmetima i (2) finansijskoj stimulaciji rada na složenim predmetima, a potencijalno i u stigmatiziranju nerada na složenim predmetima. Stigmatizacija se može vršiti aktivno i pasivno. Stigmatizacija (disciplinsko procesuiranje) je posljednja opcija i ne bi trebala služiti kao koncept koji je polazna premisa motivacije za rad. Prema tome, fokus prijedloga je na prva dva odgovora, a disciplinsko procesuiranje je svakako šire pitanje, koje zadire u domen UDT-a, ali i strategije disciplinskog procesuiranja/ kaznene disciplinske politike VSTV-a BiH.

Za sve naprijed pobrojano, neophodno je sistemski pristupiti, prije svega, organizaciji rada sudija i tužilaca. U tom smislu, evaluacija rada je prva tačka procesa. Pod evaluacijom se

vrednovanju izuzetno složenih predmeta donosi glavni kantonalni, odnosno glavni okružni javni tužilac, uz prethodno pribavljenu saglasnost Federalnog tužilaštva FBiH, odnosno Republičkog javnog tužilaštva RS, a glavni tužilac Tužilaštva BiH, zamjenik glavnog republičkog javnog tužioca - specijalni tužilac i glavni tužilac Tužilaštva Brčko distrikta BiH uz prethodno pribavljeno pozitivno mišljenje kolegija tužilaštva. (3) Glavni tužilac može, u skladu sa stavom (2) ovog člana, odrediti da se izuzetno složeni predmet više vrednuje od drugih predmeta, ali najviše do 30% godišnje norme, cijeneći težinu konkretnog predmeta. 4) Glavni tužilac može, u skladu sa stavom (2) ovog člana, odrediti da se najsloženiji predmeti organiziranog kriminala, privrednog kriminala i korupcije u kojima je podignuta optužnica više vrednuju od drugih predmeta, u skladu s težinom konkretnog predmeta, ali najviše do 50% godišnje norme. (5) Glavni tužilac će prilikom ocjene težine predmeta uzeti u obzir broj krivičnopравниh radnji, težinu dokazivanja (veći broj svjedoka), broj provedenih posebnih istražnih radnji, broj radnji dokazivanja (pretresa i drugih radnji za koje je potrebno pribavljanje naredbe suda), kao i radnje koje poduzme tužilac u vezi s ostvarivanjem imovinskopravnog zahtjeva oštećenoga. (7) O svim predmetima koji su više vrednovani će biti upoznat kolegij kantonalnog tužilaštva, odnosno okružnog javnog tužilaštva. (8) Svi obrazloženi zahtjevi tužilaca, zajedno s obrazloženim odgovorom glavnog tužioca, dostavljat će se VSTV-u, odnosno Stalnoj komisiji za efikasnost i kvalitet tužilaštava, o čemu će se voditi posebna evidencija.

⁴⁶ Dodatne mogućnosti su propisane odredbama čl. 8 – Posebne situacije vrednovanja izuzetno složenih predmeta, čl. 9 – Vrednovanja predmeta s više prijavljenih/osumnjčenih lica, kao i čl. 10 – Vrednovanje rada u tužilačkim timovima, čl. 11 – Posebno vrednovanje rada tužilaca na predmetima presigniranim ili ustupljenim nakon podizanja optužnice, čl. 12 – Posebno vrednovanje rada tužilaca koji putuju na ročište u sudove izvan sjedišta tužilaštva, čl. 13 – Vrednovanje predmeta u kojem je podnesena žalba.

⁴⁷ Čl. 9 Pravilnika o orijentacionim mjerilima za rad sudija i stručnih saradnika u sudovima u Bosni i Hercegovini – Veće vrednovanje predmeta, *Sl. gl. BiH* 2/14. Čl. 9 (1) glasi: Ukoliko nakon završavanja pojedinog predmeta sudija ili stručni saradnik smatra da dodijeljena vrijednost u konkretnom slučaju ne odgovara njegovoj pravoj vrijednosti, on može predsjedniku odjeljenja uputiti pismeni obrazložen zahtjev za priznavanje većeg vrednovanja predmeta, koji će predsjednik odjeljenja, uz mišljenje o osnovanosti zahtjeva sudije, dostaviti predsjedniku suda da donese konačnu odluku. Ukoliko predsjednik suda udovolji zahtjevu, može odrediti da se takav predmet više vrednuje od drugih predmeta, najviše do šestomjesečne norme za posebno složene predmete.

podrazumijeva mehanizam Kriterija za ocjenjivanje sudija i tužilaca. Trenutni sistem je zacementiran kvantitetom i kvalitetom koji počivaju na statistici i producira samo *statistički kvalitet*. Ta statistika daje ozbiljne rezultate u pogledu sveukupnog kvantiteta riješenih predmeta i smanjenja broja neriješenih predmeta, kao i umanjenog broja starih predmeta u pravosuđu, ali izazov se pojavljuje sa rješavanjem najzahtjevnijih predmeta. Da bi se nosioci pravosudnih funkcija motivisali na efikasniji rad na predmetima koji se definišu kao složeni, neophodno je mijenjati model rada. Model rada se oslanja na postavljenim standardima. Standardi su postavljeni orijentacionom normom. Orijetaciona norma praktično ne gradira zahtjevnost/složenost predmeta. Dakle, primjera radi sudija u toku mjeseca ima provizornu normu od 13 presuda. Za sudijsku normu je irelevantno da li su to predmeti organizovanog kriminala ili predmeti šumskih krađa. U tom smislu je potrebno bi bilo putem stimulacije motivirati za rad na složenim predmetima. To je moguće postići sistemskim vrednovanjem rada na složenim predmetima. Postojeći model zahtijeva tehničke korekcije, koje ovise o dosadašnjim analitičkim podacima, ali i procjenama relevantnih činjenica. Praktično je potrebno odlučiti (1) koji su to predmeti složeni i (2) u kojoj mjeri napraviti distinkciju vrijednosti rada na složenim i jednostavnijim predmetima.

Složeni predmeti su definisani i aktima VSTV-a BiH, a moguće ih je uočiti i analizom statističkih pokazatelja utvrđivanjem u kojim predmetima je procenat ostvarene orijentacione norme najniži. To je relativno jednostavan postupak u kojem bi se detektovali složeni predmeti. Dalje, vrednovanje treba da počiva na kombinaciji dva elementa: 1. objektivno potrebnog vremena za rad na složenijim predmetima (ovi podaci su statistički vidljivi iz dužine trajanja tih predmeta i komparativnim pokazateljima) i 2. stimulacije rada na predmetima koji su u fokusu interesa društvene zajednice nezvano za objektivne pokazatelje. Prema tome, ako je jedna presuda vrednovana hipotetički kao 8% mjesečne norme, tada bi presuda u predmetu organizovanog kriminala bila vrednovana dva ili tri puta više, u zavisnosti od sistemskog opredijeljenja – stimulativnog elementa procesuiranja zahtjevnih predmeta.

Ovako postavljenim konceptom uspostavljanja distinkcije u pogledu orijentacione norme i vrednovanja složenih i jednostavnijih predmeta, ostvarili bi se na bazičnom nivou preduslovi za efikasniji rad na složenim predmetima, odnosno uspostavio bi se sistem stimulacije. Ipak, to samo po sebi nije dovoljno. Razlog za to je i u pokazateljima o sadašnjim Kriterijima koji pokazuju da se veće vrednovanje predmeta očito ne koristi dovoljno u praksi, što je pokazatelj pomanjkanja proaktivnosti i inicijative, koja se naslanja na generalnu društvenu apatiju i averziju ka promjenama retrogradnih praksi postupanja. Potrebne su sistemske mjere. To znači da je osim stimulacije u pogledu orijentacione norme (koja je omogućena čak i postojećim Pravilnikom) nužno uticati na izmjene u pogledu konačne evaluacije rada. Ranije je već naznačeno da se osim norme evaluacija rada sastoji i od statističkog kvaliteta rada. Statistički kvalitet rada počiva na broju potvrđenih i broju ukinutih odluka. Ovaj koncept je od velikog značaja za složene predmete, budući da količina/kvantitet nije dokaz kvaliteta, čak je nerijetko obrnuto proporcionalna kvalitetu. Zbog ovoga je sistem koji se oslanja na uticaj statističkog kvaliteta po sebi pokazatelj protočnosti odluka i kvaliteta rada nižestepenih sudija. On takođe osnažuje uvjerenje da će složeni predmeti, koji se trenutno u velikom procentu ukidaju⁴⁸, sa intenzivnijim angažovanjem sudija i tužilaca biti riješeni u standardu koji se očekuje. Dakle, cilj ne smije biti kvantitet sam po sebi.

⁴⁸ Treći godišnji izvještaj (bilj. 43).

Trenutni sistem prema kojem se rad sudija i tužioca prevashodno vrednuje na osnovu ostvarene norme potiče proliferaciju manje zahtjevnih optužnica za benignija krivična djela, kao i razdvajanje postupaka. On demotivira sudije za zahtjevna obrazloženja presuda u kompleksnim predmetima. Neophodno je fokus sa ovih kvantitativnih kriterija prebaciti na kvalitativne, konkretno na procenat oborenih presuda i palih optužnica. Ovo se može osigurati rješenjima u pogledu karijernog napredovanja, koje i sada ovisi o evaluaciji rada. Osim stimulacije rada na složenim predmetima u vidu podizanja norme za rad na složenim predmetima i obavezno zadržavanje uticaja statističkog kvaliteta u evaluaciji rada, potrebno je karijerno stimulisati sudije i tužioce, za svojevrsno profesionalno specijaliziranje za rad na složenim predmetima.

Zbog svega navedenog, umjesto bilo kakvog zaključka, bitno je imati u vidu da je od ključnog značaja započeti sveobuhvatan proces za iznalaženje optimalnih modela koji bi bili podjednako stimulirajući zakonodavnu i izvršnu vlast, građane kao ključne korisnike usluga pravosuđa ali i pravosudnu zajednicu. Dakle, zakonodavna i izvršna vlast će biti stimulisana jasnim prijedlogom koji ne vodi ka povećanju izdataka za pravosuđe, već noveliranju modela stimulativnog rada na predmetima za čije procesuiranje postoji najveći interes javnosti. Ne treba dokazivati da su građani zainteresovani za svako unapređenje koje nije na njihovu štetu, a pravosudni djelatnici bi konačno dobili mogućnost za meritokratsku kompetitivnost, a ne sistem prosječnosti koji favorizira održavanje *status quo* situacije, bez značajnijih iskoraka u procesuiranju složenih predmeta.

Na ovom mjestu, potrebno je naznačiti da svaki dalji korak u pravcu stimulacije: finansijske i ocjene rada, treba slijediti jasno zauzeti kurs da je ključna odgovornost efikasnosti i kvaliteta rada institucija na rukovodiocima institucija. Naime, pojedinačna efikasnost i kvalitet je subjektivni pojedinačni interes nosioca pravosudnih funkcija, dok je sveukupna efikasnost i kvalitet rada pravosuđa i sudova/tužilaštava na rukovodiocima, koji u konačnici i snose breme odgovornosti za radne rezultate institucija, a to se potvrđuje činjenicom mandatnog trajanja funkcija. U tom smislu, potrebno je pitanje profesionalne specijalizacije sudija i tužilaca razmatrati u kontekstu procjene rukovodilaca i unapređenja interne komunikacije i timskog rada po principu delegiranja sudija i tužioca za rad na složenim predmetima, osim po statističkim pokazateljima rada i na nivo prijedloga i konsultacija datih u okviru odjela i suda (kolegiji i rukovodioci odjeljenja), kako bi se izbjegla arbitrarnost, a kako bi se ujedno rukovodiocima pojednostavila obaveza preuzimanja odgovornosti za profilisanje institucionalnog kadra.

4. Zaključci i preporuke

- (1) Nosioци pravosudnih funkcija nemaju identičan materijalni status, iako ih imenuje jedno tijelo (VSTV). U zavisnosti od mjesta u kojem obnašaju funkciju rad imenovanih nosioca pravosudnih funkcija (konkretno sudije i tužioци u dva entiteta) se različito vrednuje.
- (2) Plate sudija i tužilaca na višim nivoima su znatno veće. Ovim se sudije i tužioци motivišu za karijerni sistem napredovanja. Sistem finansijskog podsticaja (više plate i naknade) i strukovno priznanje individualnog rada (ocjene, napredovanje, stručna priznanja) su dvije dimenzije koje su u uzajamnoj vezi sa kvalitetom rada.
- (3) U zakonu je ugrađen višestruki zaštitni mehanizam koji je obezbijedio materijalni status sudija i tužilaca. Prvi zaštitni mehanizam – automatsko linearno povećanje plata

uzrokovano povećanjem opšte prosječne plate; drugi zaštitni mehanizam – varijabilna osnovica povećanja plata i treći zaštitni mehanizam – odbrambeni štit od uticaja recesije ili ekonomske stagnacije. Dodatni nevidljivi zaštitni mehanizam ugrađen u zakon je moguće aktivirati u smjeni inflatornih i recesijskih okolnosti kada se gubi referentna polazna tačka komparacije plata nosioca pravosudnih funkcija i opšteg društvenog standarda.

- (4) Koncept regulisanja osnovne mjesečne plate sudija i tužilaca je uređen tako da pogoduje nosiocima pravosudne funkcije. On je u pogledu statusnih pitanja povoljan za sudije i tužioce.
- (5) Visina osnovne mjesečne plate se na metodološki jednak način reguliše na nivou centralne vlasti i na nivou Federacije BiH. U Republici Srpskoj se drukčije zakonski iskazuje visina osnovne mjesečne plate. Materijalni status sudija i tužilaca u RS-u je do jula 2022. godine bio lošiji nego u F BiH, a trenutno je manje-više ujednačen sa primanjima kolega u F BiH. Aproksimativno, osnovne mjesečne neto plate su skoro identične sa platama u F BiH kako u prvostepenim, tako i u drugostepenim sudovima, dok je na trećestepenim instancama zadržana uočljiva razlika u primanjima, koja je *in favorem* sudija u F BiH.
- (6) Dalja kretanja se ne mogu egzaktno predvidjeti. Naime, u RS-u je svako buduće povećanje vezano za prosječnu platu u RS-u, a u F BiH je uslovljeno prosječnom platom na nivou BiH.
- (7) Pri očekivanim kretanjima, manje-više istovjetnih ekonomskih kretanja u entitetima, dalja kretanja plata u pravosudnom sistemu će dovesti do značajnih odstupanja u primanjima sudija i tužilaca u FBiH i RS. Sudije u FBiH će već srednjoročno biti u lošijem položaju zbog različitog entitetskog poreskog sistema.
- (8) Sticanjem uslova za drastične razlike u materijalnom statusu sudija i tužilaca u zavisnosti od entiteta u koji budu imenovani, onemogućiti će se imenovanje najboljih kandidata na pozicije u oba entiteta, zbog razlike u materijalnom statusu. Time će se onemogućiti ostvarivanje slobode kretanja ljudi u BiH i ostvarivanje ciljeva Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH u vidu integrativnih procesa i društva pluraliteta i multikulturalnosti. Praktičnim jezikom: ovo bi proizvelo efekat dodatnog cementiranja podijeljenog društva.
- (9) Optimalno funkcionisanje pravosudnog sistema je direktno uslovljeno adekvatnim finansiranjem pravosuđa. Efikasnost i dostupnost pravde u razumnom vremenskom periodu posljedica je adekvatnog vrednovanja rada nosilaca pravosudnih funkcija.
- (10) Dalje projekcije pravosudnog sistema i potencijalna realokacija resursa broja sudija, broja tužilaca, sistematizacije sudova i tužilaštava, eventualnog osnivanja i gašenja određenih sudova su uslovljeni velikim unutrašnjim i vanjskim migracijama, ali i bijelom kugom.
- (11) BiH je u okviru CEPEJ-ovo istraživanja koje je uključilo 45 država druga po finansijskim izdacima za pravosuđe kada se uzme u obzir udio u visini GDP-a države. Bosna i Hercegovina je u kategoriji 10 država od njih 45 u kojoj se preko 80% finansijskih izdataka odnosi na finansiranje plata u pravosuđu, što neutralizira eventualno

argumentativno uporište povećanja finansijskih izdataka pravosuđu. Dakle, ne pronalazi se argumentativno uporište za tezu da bi se pronašao adekvatan odjek zahtjeva za model linearnog povećanja plata sudija i tužilaca, ukoliko bi imao za posljedicu ozbiljnije povećanje izdataka za pravosuđe.

- (12) U BiH sve sudije istog nivoa sudovanja imaju sličan (manje-više identičan) materijalni status (uz odstupanja uvjetovana dužinom radnog staža i eventualno obnašanjem uloge rukovodioca odjeljenja). To, znači da se podjednako vrednuje svaki sudija i tužilac, bez obzira na rezultate rada.
- (13) Rezultati rada, pokazuju da u BiH pravosuđu postoji hronični problem procesuiranja složenih predmeta. Rezultati rada sudova i tužilaštava paralelno, pokazuju da se orijentaciona norma ostvaruje u više nego zadovoljavajućem nivou (preko 100% kolektivna norma u većini sudova i tužilaštava). Međutim, ako se ima u vidu, da je udio kvantiteta rada, tj. ostvarene norme, dominantan udio u ostvarenoj ocjeni rada sudija i tužilaca, jasno se naziru uzroci slabijeg fokusiranja na rješavanje složenih predmeta.
- (14) Statistika ukazuje da je procenat potvrđenih odluka prvostepenih sudova na nivou od oko 90%. To je uzrokovano ili: a) izuzetnim nivoom stručnosti u radu ili b) rješavanjem manje složenih predmeta, zbog čega je procenat potvrđenih odluka izuzetno visok.
- (15) Procenat ukidajućih odluka znatno viši u složenim predmetima: organizovanog kriminala, visoke korupcije i sl, a procenat oslobađajućih presuda u ovoj vrsti predmeta kreće se i preko 30%.
- (16) Visoki procenti se ostvaruju radom na jednostavnijim predmetim, a ne vanserijskim kvalitetom rada. Sistem koji je zasnovan na karijernom napredovanju uvjetovanom rezultatima rada generiše ovaj problem. Problem se sastoji u činjenici da se podjednako vrednuju predmeti i da je odluka suda u predmetu običnog ubistva i visoke korupcije podjednako značajna sa aspekta ocjene rada.
- (17) Kriteriji za vrednovanje rada omogućuju rukovodiocima institucija da na zahtjev nosioca pravosudne funkcije u pojedinačnim složenim predmetima, na osnovu obrazloženja podnosioca zahtjeva, uvećaju vrijednost rada. Rukovodioci imaju široku diskrecionu procjenu uticaja rada na konkretnom složenom predmetu za ostvarivanje orijentacione norme. Ova mogućnost se u praksi koristi samo kao izuzetak. Identifikacija problema: individualna odgovornost, promjena uobičajnih praksi djelovanja i privid kolegijalnosti koji može biti narušen diskrecionim pravom rukovodioca da odstupi od prijedloga podnosioca zahtjeva/molbe za uvećanje norme.
- (18) Odabirom ili činjenicom da je nosilac pravosudne funkcije voljom rukovodioca raspoređen da radi na zahtijevnijim predmetima, svjesno sebi umanjuje šanse za brzo napredovanje u karijeri, čime se, kako ispada, odlučuje ne samo za stagnaciju materijalnih primanja, već to praktično predstavlja svojevoljni volontaristički izbor izmakle dobiti na koju je kvalitetni sudija ili tužilac mogao računati.
- (19) Stimulisanje rada na složenim predmetima će se provesti (1) boljim vrednovanju rada na složenim predmetima i (2) finansijskom stimulacijom rada na složenim predmetima, a potencijalno i u stigmatiziranju nerada na složenim predmetima.
- (20) Trenutni sistem evaluacije rada (Kriteriji za ocjenjivanje sudija i tužilaca) je zacementiran kvantitetom i kvalitetom koji počivaju na statistici i producira samo statistički kvalitet. Da bi se nosioci pravosudnih funkcija motivisali na efikasniji rad na

predmetima koji se definišu kao složeni, neophodno je unaprijediti model rada koji trenutno počiva na orijentacionoj normi. Ona praktično ne gradira zahtjevnost/složenost predmeta.

- (21) Postojeći model zahtijeva tehničke korekcije koje ovise o dosadašnjim analitičkim podacima, ali i procjenama relevantnih činjenica. Praktično je potrebno odlučiti (1) koji su to predmeti složeni i (2) u kojoj mjeri napraviti distinkciju vrijednosti rada na složenim i jednostavnijim predmetima.
- (22) Stigmatizacija (disciplinsko procesuiranje) je posljednja opcija i ne bi trebala služiti kao koncept koji je polazna premisa motivacije za rad na složenim predmetima.
- (23) Vrednovanje treba da počiva na kombinaciji dva elementa: 1. objektivno potrebnog vremena za rad na složenijim predmetima (ovi podaci su statistički vidljivi iz dužine trajanja tih predmeta i komparativnim pokazateljima) i 2. stimulacije rada na predmetima koji su u fokusu interesa društvene zajednice nevezano za objektivne pokazatelje.
- (24) Ovako postavljenim konceptom uspostavljanja distinkcije u pogledu orijentacione norme i vrednovanja složenih i jednostavnijih predmeta, ostvarili bi se na bazičnom nivou preduslovi za efikasniji rad na složenim predmetima, odnosno uspostavio bi se sistem stimulacije.
- (25) Osim stimulacije rada na složenim predmetima u vidu podizanja norme za rad na složenim predmetima i obavezno zadržavanje uticaja statističkog kvaliteta u evaluaciji rada, potrebno je karijerno stimulirati sudije i tužioce, za svojevrsno profesionalno specijaliziranje za rad na složenim predmetima.
- (26) Trenutni sistem prema kojem se rad sudija i tužioca prevashodno vrednuje na osnovu ostvarene norme potiče proliferaciju manje zahtjevnih optužnica za benignija krivična djela, kao i razdvajanje postupaka. On demotivira sudije za zahtjevna obrazloženja presuda u kompleksnim predmetima. Neophodno je fokus sa ovih kvantitativnih kriterija prebaciti na kvalitativne, konkretno na procenat oborenih presuda i palih optužnica. Ovo se može osigurati rješenjima u pogledu karijernog napredovanja, koje i sada ovisi o evaluaciji rada.
- (27) Svaki dalji korak u pravcu stimulacije: finansijske i ocjene rada, treba slijediti jasno zauzeti kurs da je ključna odgovornost efikasnosti i kvaliteta rada institucija na rukovodiocima institucija.