

Demirel Delić*

Sistem normiranja rada tužilaca u Bosni i Hercegovini

Sadržaj

1. Načelna pitanja o vrstama i svrsishodnosti normiranja rada tužilaca

2. Normativni okvir sistema normiranja rada tužilaca u Bosni i Hercegovini

2.1. *Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine*

2.2. *Zakoni o tužilaštvima*

2.3. *Kriteriji za ocjenjivanje rada tužilaca u Bosni i Hercegovini*

2.4. *Uputstvo za primjenu Kriterija za ocjenjivanje rada glavnih tužilaca, zamjenika glavnih tužilaca, šefova odjela/odsjeka i tužilaca u Bosni i Hercegovini*

2.5. *Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u Bosni i Hercegovini*

2.6. *Pravilnik o postupku ocjenjivanja rada glavnih tužilaca, zamjenika glavnih tužilaca, šefova odjela/odsjeka i tužilaca*

3. Prostor za unapređenje sistema normiranja – struktura krivičnih djela

4. Zaključak – kako unaprijediti sistem

1. Načelna pitanja o vrstama i svrsishodnosti normiranja rada tužilaca

Koji je smisao vrednovanja rada tužilaca? Da li bi rad tužilaca trebao biti kontroliran isključivo izvan stručnih krugova ili bi se kvantitet rada ove profesije trebao zasnivati i na tzv. *forum internum*-u¹, tj. etičkim standardima, te internim institucionalnim parametrima rada, ili pak korelacijom oba ili više modela?

Prije svega, materijalno ostvarenje principa pravne države je nemoguće bez elementa primat prava. Istovremeno, moderna pravna država je nazmisliva bez diobe vlasti čije funkcije obavlja složen državni aparat. Da bi pravo koje najčešće kreira izvršna, a donosi zakonodavna vlast, bilo svrsishodno, uspostavljena je pravosudna vlast. Međusobni odnos između ovih grana vlasti

* Autor je bakaulerat prava i saradnik FCJP.

¹ O svrsishodnosti regulacije pojedinih oblasti pravilima *forum internum*-a, vidi N. Visković, *Teorija države i prava*, Zagreb 2006, s. 122.

najbolje opisuje načelo *checks and balances*² (kontrola i ravnoteža). Pravosudnu vlast, u užem smislu³ obnašaju nosioci javne vlasti sudovi, tužilaštva i pravobranilaštva. Preduvjet efikasnog krivičnog pravosuđa, kao dijela pravosudne djelatnosti, a samim tim i pravne države je efikasno/djelotvorno obnašanje tužilačke funkcije na kvalitativno zadovoljavajući način. Naime, formalno gledano, inicijalna snaga pokretanja i vođenja krivičnog postupka su tužioci, od čijeg rada zavisi uspješan rad pravosuđa.⁴ U Bosni i Hercegovini, provjera kvantitativnih i kvalitativnih elemenata rada ove profesije se praktično realizira visoko formaliziranim kriterijima vrednovanja rada tužilaca (pa i sudija, te stručnih saradnika), tj. normiranjem njihova rada putem objektivno provjerljivih parametara obavljanja dužnosti.

Postavlja se pitanje da li sadašnji sistem konstantnog (godišnjeg) formalnog normiranja doprinosi optimalnoj realizaciji osnovnih načela obnašanja pravosudne djelatnosti i pridobijanju povjerenja javnog mnjenja u kvalitetno i efikasno obnašanje te funkcije? Da li je uopšte moguće standardizirati pravosudnu funkciju tužilaca kvantitativno-objektivnim, odnosno egzaktnim statističkim pokazateljima i da li se tužilačka djelatnost može (i što je još važnije treba) usmjeriti prema statističkim pokazateljima rada? Da li se kvalitet rada tužilaca ogleda u broju potvrđenih optužnica i posljedično broju osuđenih lica te neosporenim ostalim tužilačkim odlukama, ako se ima u vidu da među osnovna načela postupanja tužilaca spada i načelo utvrđivanja i iznošenja razloga koji su na štetu optuženog, kao i onih koji idu u korist „slabije strane“, generičkim terminom izraženo – odbrane. Jer, cilj uspostave institucije javnog tužioca nije samo krivično gonjenje kao izraz inkvizitorskog načela, već je njegov zadatak i objektivno utvrđenje svih okolnosti slučaja koje doprinose pravičnom razrješenju predmeta.⁵ Sputava li se kreativnost, hrabrost i odlučnost tužilaca kvantitativnim normiranjem njegovog rada? Svodi li se time izuzetno važna (možda i najčasnija) funkcija za opstojnost društva na dogmatski pozitivizam⁶ ili, jednostavnije rečeno, na nekritičku bespogovornu primjenu normi bez razmatranja ispravnosti i društvenih učinaka. Ako je osnovni postulat djelovanja norme postojanje vrijednosti i ciljeva koji se njome žele postići⁷, koji je to *ratio legis* ili *raison d'etre* formalistički-kvantitativno-kvalitativnog normiranja rada tužilaca?

Osnovni razlog za uspostavu tužilaštva je borba protiv kriminala te očuvanje mira i pravde u društvu. Cilj je efektivna realizacija državnog monopola na upotrebu sile, kako bi svi pripadnici društva stekli uvjerenje da su pravne norme jednako primjenjive i efikasne (primarno i *sekundarno*-prisilna primjena) za sve pripadnike društva uz poštivanje osnovnih ljudskih prava i sloboda.⁸ Iz toga slijedi da normiranje rada treba posmatrati u funkciji efikasnosti i kvaliteta rada na određenoj vrsti predmeta, ali i generičkih pokazatelja rada. Prema tome, normiranje rada tužilaca treba rezultirati individualnim i generalnim unapređenjem kvaliteta i efikasnosti pravosuđa.

² O funkcionisanju ovog načela, vidi N. Ademović/J. Marko/G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012, ss. 7, 72, 160, 336, 340 i 376.

³ U širem smislu tu je i advokatska profesija, ali ona nije predmetom analize, pa je izostavljena za potrebe ovog rada.

⁴ Više o tome H. Sijerčić-Čolić, *Krivično procesno pravo*, Sarajevo 2012.

⁵ *Ibid*, s. 109.

⁶ Više o ovakvom postupanju Visković (bilj. 1), ss. 101 i dalje.

⁷ O djelovanju norme i vrijednostima koje se postižu normiranjem H. Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, Beograd 2010, ss. 86 i dalje.

⁸ Usp. npr. čl. 1 i 12 Zakona o Tužilaštvu Bosne i Hercegovine, prečišćeni tekst, *Sl. gl. BiH* 49/09.

Nosioci pravosudnih funkcija-tužioci su ipak *vox legis*⁹ i zbog toga oni kao ličnosti nisu ili bar ne bi trebali biti isključivo u fokusu ocjenjivanja¹⁰. To bi trebala biti kombinacija ukupne i konkretne efikasnosti i kvaliteta. Konkretno: efikasan tužilac koji procesuiraju jednostavnija i manje značajna krivična djela, ne bi smio biti natprosječno ocijenjen, kao tužilac koji je efikasan u procesuiranju zahtjevnijih i manje zahtjevnih djela. Prema tome nije moguće egzaktno precizirati vremenski okvir, ni količinu napora i energije koji su potrebni za procesuiranje djela bez ulaženja u meritum predmeta. Dakle, normiranje treba biti poticajno i za kvalitet, pa bi, eventualno, bilo suvislo normirati predmete na lakše/tipske i teže/složenije, jer je nemoguće propisivanjem izuzetka (posebnih slučajeva normiranja) motivirati tužioca da konstantno radi složene postupke. Interesantan bi bio statistički pokazatelj natprosječno uspješnih tužilaca i vrste krivičnih djela za koja su vodili postupke (o tome u nastavku).

Pri tom se ne smije zaboraviti da se za obavljanje pravosudnih funkcija (uključujući i same tužioce) zahtijeva posjedovanje profesionalnih i ličnih kvaliteta. Posjedovanje navedenih kvaliteta pravosudnim djelatnicima daje kredibilitet za obavljanje jedne časne funkcije, koja se još od plemenski uređenih zajednica davala naj mudrijim starješinama i plemenskim vođama.¹¹ Cilj ove analize je odgovor na pitanje iznalaženja boljeg rješenja na osnovu sadašnjeg normativnog uređenja.

2. Normativni okvir sistema normiranja rada tužilaca u Bosni i Hercegovini

2.1. Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine

Za valjano razumijevanje i rješavanje pravnih posljedica neophodno je ostvariti potpuni uvid u pravnu perspektivu. U skladu sa načelom hijerarhijsko-normativne strukture pravnog sistema, polazim od osnovnih pravnih odredaba vezanih za materiju ovlaštenja (prava i obaveza) tužilaca, koja su propisana Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine.¹²

Naime, članom 1 Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine (Zakon o VSTV-u), propisuje da se osniva VSTV i da su predmetnim Zakonom propisani: 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 tužilaca sa drugim funkcijama, prestanak mandata sudija i tužilaca.¹³ Članom 3 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 tužilačkih redova, 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. U skladu sa čl. 17 Zakona Vijeće imenuje glavne tužioce, zamjenike glavnog tužioca i tužioce u sva tužilaštva na državnom, entitetskom, kantonalnom i okružnom nivou u Bosni i Hercegovini, uključujući i Brčko Distrikt

⁹ U smislu narodnog jezika su glas zakona, ne teorijski-pravnom, jer bi se takvim pristupom sveli na puke dogmatske primjenjivače normi, bez kritičke svijesti.

¹⁰ Kao ilustrativan primjer može poslužiti Narativni izvještaj o radu tužilaštva Tuzlanskog kantona za period 01. 01-31. 12. 2016, ss. 24-26, dostupno pod: <https://kt-tuzla.pravosudje.ba/>, očitavanje: 22. 02. 2018.

¹¹ O razvoju tužilačke funkcije i izdavanju od sudske funkcije Sijerčić-Čolić (bilj. 4), ss. 189 i dalje.

¹² Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 25/04, 93/05, 48/07, 15/08.

¹³ Čl. 1 Zakona o VSTV-u (bilj. 12).

Bosne i Hercegovine. Bitno je istaći da u skladu sa čl. 17 st. 4 Vijeće prima pritužbe protiv sudija i tužilaca, vodi disciplinske postupke, utvrđuje disciplinsku odgovornost i izriče disciplinske mjere sudijama, sudijama porotnicima, dodatnim sudijama i tužiocima. Cilj navedene odredbe, u širem smislu, je da se permanentnim nadzorom nad kvalitetom obnašanja pravosudne funkcije u javnosti kreira slika općeg povjerenja u nosioce pravosudne funkcije, a u užem smislu kako bi povjerenje javnog mnijenja bilo zasnovano na istinskim razlozima kvaliteta i odgovornosti tužilaca, koji su pod stalnim nadzorom „vrhovnog pravosudnog kontrolora“.

Članom 17 tač. 22 propisano je da Vijeće *utvrđuje kriterije za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca*. U četvrtom poglavlju Zakona, tačnije članovima 21 i 22, propisani su uslovi i mandat za vršenje dužnosti, i to osnovni uslovi (državljanstvo Bosne i Hercegovine, intelektualna i fizička sposobnost za obavljanje sudijske ili tužilačke dužnosti, 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*).

Procedura imenovanja je propisana petim poglavljem Zakona, a sumirajući uslove i proceduru imenovanja, po objavljenom javnom konkursu, podvijeća za predlaganje kandidata za imenovanje provode strogo formalnu proceduru, koja uključuje pismeno kvalifikaciono testiranje kojim se provjeravaju stručne sposobnosti kandidata, i to iz širokog dijapazona pravnih grana: 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. Pri tome, osobe koje ocjenjuju test tokom procesa ocjenjivanja ne znaju identitet osobe koja je radila test.¹⁴

Nakon toga, kandidati koji uspješno apsolviraju pismeno testiranje pozivaju se na usmeni razgovor i na osnovu svih referenci, rezultata pismenog testiranja i usmenog razgovora, podvijeće formira mišljenje o kandidatima.¹⁵ Kriteriji za imenovanje su detaljno propisani članom 43 Zakona: prilikom donošenja odluke o imenovanju, Vijeće, između ostalih kriterija, 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 organiziranim oblicima usavršavanja, radnu sposobnost i sposobnost analiziranja pravnih problema, sposobnost 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.¹⁶

Odluka o imenovanju na dužnost tužioca se donosi u pisanoj, obrazloženoj formi. Dodatnu potvrdu visokog stepena kvalitativnih vrijednosti koje su nužno očekivane od nosioca tužilačke funkcije, moguće je pronaći u članu 44 st. 2 Zakona, i to zato što *Vijeće može poništiti odluku o imenovanju ako nakon donošenja odluke o imenovanju, a prije nego što imenovani sudija ili*

¹⁴ Čl. 39 Zakona o VSTV-u (bilj. 12).

¹⁵ Čl. 41 Zakona o VSTV-u (bilj. 12).

¹⁶ U skladu sa čl. 43 st. 2 Zakona o VSTV-u (bilj. 12) 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.

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.

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, što dodatno potvrđuje naprijed istaknuti zaključak, da je kvalitativni element pretežujući, jer zakonodavac ostavlja diskrecioni prostor za najsvrsishodniju odluku u smislu kvaliteta obnašanja pravosudne djelatnosti. Po javnom objavljivanju odluke, novi nosioci pravosudne funkcije daju *svečanu izjavu da će obavljati svoju dužnost u skladu sa Ustavom i zakonom, da će donositi odluke po svom najboljem znanju, savjesno, odgovorno i nepristrasno u cilju provođenja vladavine zakona, i da će štiti slobode i prava pojedinaca zagwarantovana Ustavom Bosne i Hercegovine*, a sve to pred predsjednikom Vijeća ili članom Vijeća kojeg ovlasti predsjednik Vijeća, te stavljanjem potpisa na izjavu.¹⁷

Članom 57 Zakona, propisani su disciplinski prekršaji tužioca. Između ostalih navode se: *nemar ili nepažnja u vršenju službenih dužnosti, neopravdano kašnjenje u provođenju radnji u vezi s vršenjem dužnosti tužioca* ili bilo kakvo drugo ponovljeno nepoštivanje dužnosti tužioca, neizvršavanje uputstava nadređenog tužioca, kao i *bilo kakvo drugo ponašanje koje predstavlja ozbiljno kršenje službene dužnosti ili dovodi u pitanje povjerenje javnosti u nepristrasnost i kredibilitet tužilaštva*. Na osnovu Zakona o visokom i sudskom tužilačkom vijeću, VSTV je donijelo Poslovnik Visokog i sudskog tužilačkog vijeća¹⁸, kojim je postupak izbora i imenovanja tužilaca i ostalih nosilaca pravosudnih funkcija (sudije, stručni saradnici) detaljnije propisan (članovi 33-62 Poslovnika) u odnosu na odredbe Zakona, ali poštujući načelo zakonitosti.

Iz izloženog proizlazi da su tužioci zbog normativne procedure izbora i imenovanja te načela koja ih obavezuju, dužni da tokom mandata postupaju u skladu sa pravilima struke. Prilikom donošenja zaključka o idealnom sistemu javnog nadzora i nadzora javnosti nad radom tužilaca relevantne su odredbe Zakona o VSTV-u jer one uspostavljaju kriterije izbora i procedure koja osigurava da najsposobniji pojedinci pravosudne zajednice stupe na ovu funkciju.

2.2. Zakoni o tužilaštvima

Međunarodni standardi nisu predmet ove analize, no treba istaći opću preporuku da normiranje rada tužilaca načelno bude uređeno zakonom, a ne podzakonskim aktima. U Bosni i Hercegovini je isključivo Zakon o tužilaštvima Republike Srpske usklađen sa međunarodnim standardom.¹⁹ Zakoni o tužilaštvima BiH, FBiH, BD BiH i kantonalnih tužilaštava ne sadrže odredbe o regulisanju ocjenjivanja rezultata rada tužilaca i glavnih tužilaca. Imajući to u vidu, VSTV je 2014, 2015. i 2016. godine inicirao kod Ministarstva pravde BiH pokretanje procedure za donošenje izmjena i dopuna Zakona o VSTV-u radi jedinstvenog regulisanja nadležnosti i postupka za ocjenjivanje rada svih nosilaca pravosudnih funkcija u BiH. Do okončanja ove analize nije bilo nikakvih reakcija. Donošenjem predmetnih zakonskih izmjena kreirao bi se

¹⁷ Čl. 47 Zakona o VSTV-u (bilj. 12).

¹⁸ Poslovnik Visokog i sudskog tužilačkog vijeća, br. 08-02-2700/2013, od 19. 06. 2013.

¹⁹ Zakon o tužilaštvima Republike Srpske, *Sl. gl. RS* 69/16. Odredbom čl. 39 st. 4-6 propisano je da se tužioci ocjenjuju jednom godišnje u skladu sa kriterijima koje odredi VSTV BiH.

harmoniziran okvir i jedinstvena načela za ocjenjivanje rezultata rada svih nosilaca pravosudnih funkcija u BiH.²⁰

2.3. Kriteriji za ocjenjivanje rada tužilaca u Bosni i Hercegovini

Na osnovu čl. 17 tač. 22 Zakona o VSTV-u BiH, VSTV je na sjednici održanoj 15. i 16. novembra 2017. godine utvrdilo Kriterije za ocjenjivanje rada tužilaca u BiH²¹. Predmetnim pravnim aktom u 30 članova detaljno se utvrđuju nadležnost za ocjenjivanje rada tužilaca, elementi ocjene rada tužilaca i evidencije o njihovim ostvarenim radnim rezultatima i odsustvima sa posla.²² Općim odredbama o ocjenjivanju je propisano da je svrha ocjenjivanja *objektivno i nepristrasno utvrđenje uspjeha* tužiočevog obavljanja dužnosti u periodu ocjenjivanja.²³ Ocjene rezultata rada tužilaca koriste se u postupku imenovanja na druge funkcije u pravosudnim institucijama, odnosno prilikom razmatranja njihove sposobnosti, podobnosti i stručnosti za napredovanje unutar pravosudnog sistema. Takvo rješenje smatram primjerenim i suvislim. Ono je primijenjeno i u drugim pravnim sistemima.

Naime, osobe zainteresovane za napredak i trebaju biti na osnovu ostvarenih ocjena rezultata rada vrednovane prilikom napredovanja unutar pravosudnog sistema. Tako se ambiciozni i kvalitetni tužioci podstiču i motiviraju na predan rad. Kvalitetan rad je prepoznat kao plod ličnih kompetencija i sposobnosti. Stav 3 člana 2 Kriterija propisuje da se podaci prikupljeni prilikom ocjenjivanja rada koriste za potrebe komisija, radnih grupa i drugih tijela VSTV-a BiH, a da se pojedinačna ocjena (st. 4) rada tužioca neće objavljivati. Imajući u vidu nezavisnost funkcije, logično je da se podaci ne objavljuju. Inače bi tužioci radili pod bespotrebnim pritiskom koji bi uslovio funkciju tužioca. Korištenje informacija i podataka se svakako treba koristiti pred pravosudnim regulatorom – VSTV-om – kako bi on mogao usmjeravati procese, eventualno dodatno educirati, organizovati stručne konferencije, objavljivati publikacije iz oblasti koje ocijeni neuralgičnim i sl. Članom 3 propisano je da se kriteriji primjenjuju prilikom ocjenjivanja tužilaca svih tužilaštava BiH. To predstavlja pozitivan primjer unificiranog rješenja. Izuzetak od ocjenjivanja tužilaca je da neće biti ocijenjen tužilac ukoliko je tokom perioda ocjenjivanja na obavljanju funkcije proveo manje od jedne polovine perioda ocjenjivanja, kao i onaj tužilac koji, osim ako do trenutka prestanka obavljanja funkcije ne insistira na ocjenjivanju, u vrijeme ocjenjivanja ne obavlja funkciju u pravosuđu. Ocjenjivanje tužilaca obavlja glavni tužilac u tužilaštvu u kojem je tužilac obavljao funkciju (veći dio perioda ocjenjivanja ako je radio u više tužilaštava).²⁴ Članom 7 propisano je da se glavni tužilac može konsultirati prilikom ocjenjivanja tužioca sa rukovodiocem odjela (ako postoji) na kojem je tužilac raspoređen ili sa stručnim kolegijem tužilaštva.²⁵ *Za tačnost i objektivnost ocjene odgovara ocjenjivač (glavni tužilac), a konačna ocjena rada tužilaca se formira na osnovu zbira osvojenih bodova po pojedinim*

²⁰ Godišnji izvještaj za 2016. VSTV-a BiH, ss. 35-37.

²¹ Kriteriji za ocjenjivanje rada tužilaca u Bosni i Hercegovini, br. 06-09-1-633-3/2017, od 16. 11. 2017.

²² Usp. čl. 1 Kriterija (bilj. 21).

²³ Čl. 2 st. 1 Kriterija (bilj. 21).

²⁴ O načinu ocjenjivanja tužilaca koji su za vrijeme perioda koji je predmet ocjenjivanja obavljali tužilačku funkciju u više tužilaštava, usp. čl. 5 Kriterija (bilj. 21). Za tužioce koji su novoimenovani, usp. odredbu čl. 6 Kriterija (bilj. 21).

²⁵ Detaljnije o proceduri konsultacija čl. 7 Kriterija (bilj. 21).

*elementima ocjenjivanja.*²⁶ U elemente ocjene rada, ulaze: ostvarena orijentacijska norma, kvalitet odluka i odnos prema radu.²⁷ U ukupnoj ocjeni, ostvarena orijentacijska norma u procentualnom omjeru od 50% utiče na konačnu ocjenu, kvalitet odluka 40%, a odnos prema radu 10%, dok posebni slučajevi ocjenjivanja (više riječi o tome u nastavku) nisu obuhvaćeni ovim omjerom. Evidenciju o ostvarenim radnim rezultatima i odsustvima tužilaca s posla vodi tužilaštvo na osnovu mjesečne i godišnje evidencije u skladu sa Pravilnikom o orijentacijskim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u BiH i Uputstvom za njegovu primjenu. Orijetacijsku normu za praćenje rezultata rada tužilaca utvrđuje VSTV BiH, a sastoji se iz prikaza broja, vrste i načina završetka predmeta tužioca tokom perioda ocjenjivanja, te procentualno iskazane ostvarene orijentacijske norme. Evidencija o kvalitetu odluka tužilaca sastoji se iz evidencije o kvalitetu optužnica, prijedloga podnesenih sudu za izricanje odgojnih mjera i maloljetničkog zatvora, o kvalitetu naredbi o neprovođenju istraga i o obustavi istraga. Kvalitet optužnica se sastoji iz evidencije broja ukupno podignutih optužnica i broja pravosnažno osuđujućih, odbijajućih i oslobađajućih presuda i broja pravosnažnih rješenja o odbijanju optužnica. Sistem mjerenja kvaliteta ostalih odluka, je istovjetan mjerenju kvaliteta optužnica. Da li je ovo optimalno rješenje?

Ostvarena orijentacijska norma obračunava se prema Pravilniku o orijentacijskim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u BiH, a na osnovu ostvarene orijentacijske norme, dodjeljuje se određeni broj bodova: do 50% ostvarene orijentacijske norme – 0 bodova, 51-60% - 10 bodova, 61-70% - 20 bodova, 71-80% - 30 bodova, 81-90% - 40 bodova, 91-100% - 45 bodova i više od 100% - 50 bodova.

Pozitivno je da je VSTV BiH prepoznalo značaj stimulacije kvantitativnog normiranja rada tužilaca, u smislu da se svi tužioci koji ostvare veći procenat od 100% orijentacijske norme posebno boduju, kao zasebna kategorija. I ovdje ipak postoji prostor za unaprjeđenje, jer sa aspekta motiviranosti za rad i punog doprinosa svakog tužioca, smatram da nije produktivno jednako ocjenjivati tužioca koji ostvari 101% orijentacijske norme, sa onim koji ostvari npr. 160% ili više. Najkvalitetniji radnici trebaju biti motivirani za predan i odgovoran rad, a ovakvim modelom tužioci nisu izrazito motivirani da ostvare značajan prebačaj norme, iako bi osnovni smisao normiranja trebao biti poboljšanje učinkovitosti pravosudnog sistema. Ovakvim pristupom taj mehanizam nije u punoj mjeri realiziran. Objektivno opravdani razlozi za neispunjenje norme su detaljno propisani u članu 17 stav 3-9.

Kvalitet optužnica se ocjenjuje tako što se preko 50% nepotvrđenih optužnica, odbijajućih, odnosno oslobađajućih presuda vrednuje sa 0 bodova, od 50 do 31% - 10 bodova, od 30 do 21% - 20 bodova, od 20 do 11% - 30 bodova i do 10% - 40 bodova.²⁸ Za tužioce koji rade na predmetima privrednog kriminala, organizovanog kriminala i ratnih zločina, primjenjuje se posebna obračunska shema, i to: preko 60% odbijajućih, odnosno oslobađajućih presuda - 0 bodova, od 60 do 51% - 10 bodova, od 50 do 41% - 20 bodova, od 40 do 26% - 30 bodova i do

²⁶ Čl. 8 i 9 Kriterija (bilj. 21).

²⁷ Poseban način ocjenjivanja rada je propisan za tužioce Republičkog tužilaštva RS i Federalnog tužilaštva FBiH, usp. čl. 16 st. 2 Kriterija (bilj. 21).

²⁸ Po istom bodovnom sistemu ocjenjuje se i kvalitet naredbi tužioca o neprovođenju istrage i naredbi o obustavi istrage (s obzirom na procenat uvaženih pritužbi od ukupnog broja naredbi). I u ovom primjeru je problematična činjenica da se istovjetno boduju tužioci koji nemaju niti jednu pritužbu na donesene naredbe, kao i oni koji imaju do 10% pritužbi. Prilikom razmatranja eventualnih korekcija Kriterija, bilo bi smisleno razmatrati diferencirano bodovanje izuzetnih tužilaca i odličnih u smislu kvaliteta naredbi.

25% - 40 bodova, s tim što se potvrđenom optužnicom smatra i djelimično potvrđena optužnica, a osuđujućom presudom presuda koja je u pojedinim tačkama i u odnosu na pojedine osobe osuđujuća.²⁹ Naprijed navedeno regulisanje posebno značajnih predmeta privrednog i organizovanog kriminala, te ratnih zločina je pohvalno i primjereno. Demotivirajuće bi djelovalo podjednako zahtjevno normiranje rezultata postupaka u smislu kvaliteta za postupke koji su esencijalni za opstojnost društva i osnovnih načela društvenog poretka sa svim ostalim, manje značajnim djelima sa aspekta generalne prevencije.

Sumarno, kvalitet odluka tužioca se utvrđuje na osnovu prosječne vrijednosti ostvarenih bodova za kvalitet optužnica i naredbi, s tim što se rezultati po osnovu kvaliteta odluka, ako u toku ocjenjivanog perioda tužilac nije donio neku vrstu odluka, usmjeravaju na onu vrstu odluka koje je donosio. Kriterijima je propisana i mogućnost dodjele negativnih bodova, koja predstavlja izuzetak od pravila.³⁰ Odnos prema radu tužioca se ocjenjuje prema parametru riješenih predmeta iz plana rješavanja starih predmeta prema starosti inicijalnog akta i u pogledu izvršenih obaveznih uputstava glavnog tužioca u vezi sa primjenom Zakona o krivičnom postupku u pogledu postupanja po predmetima, poštivanja rokova, prisustva kolegijima i odnosa prema strankama i saradnicima. Pohvalan je pristup, prema kojem se u obzir uzima i odnos prema radnim kolegama i strankama, uz prisustvo tužilačkim kolegijima.

Odredbom čl. 24 propisani su posebni slučajevi ocjenjivanja prema kojem ocjenjivač (glavni tužilac) može na ukupan zbir osvojenih bodova dodijeliti do 10 dodatnih bodova tužiocu za izuzetno zalaganje na postizanju vanredne efikasnosti u radu tužilaštva, s tim što je ocjenjivač dužan obrazložiti okolnosti koje predstavljaju izuzetno zalaganje tužioca koje je dovelo do postizanja vanredne efikasnosti. Ova odredba ovlašćuje glavnog tužioca na diskrecionu ocjenu kako bi izuzetno kvalitetan rad i doprinos tužilaca adekvatno valorizirao dodatnim bodovima. Odredba o obaveznom obrazlaganju takvog posebnog slučaja adekvatna je zaštiti arbitrarnog pristupu. Na osnovu naprijed navedenih elemenata, utvrđuje se ocjena rada, i to tako da se do 50 bodova – ocjenjuje da nezadovoljavajuće obavlja tužilačku funkciju, 51-67 bodova – zadovoljavajuće obavlja tužilačku funkciju, 68-84 bodova – dobro obavlja tužilačku funkciju, 85-99 bodova – uspješno obavlja tužilačku funkciju i 100 i više bodova – izuzetno uspješno obavlja tužilačku funkciju.

2.4. Uputstvo za primjenu Kriterija za ocjenjivanje rada glavnih tužilaca, zamjenika glavnih tužilaca, šefova odjela/odsjeaka i tužilaca u Bosni i Hercegovini

Na osnovu Zakona o VSTV-u BiH i Kriterija za ocjenjivanje rada tužilaca u BiH, VSTV BiH je donijelo *Uputstvo za primjenu Kriterija za ocjenjivanje rada glavnih tužilaca, zamjenika glavnih tužilaca, šefova odjela i tužilaca u Bosni i Hercegovini*³¹. Njima je preciziran način primjene pojedinih odredbi Kriterija, kako bi se omogućila jedinstvena primjena Kriterija u svim tužilaštvima u Bosni i Hercegovini i izbjeglo različito tumačenje pojedinih odredbi. Predmetno Uputstvo je tehničkog karaktera i u pet meritornih članova Uputstva konkretizira se metodologija

²⁹ Čl. 19 Kriterija (bilj. 21).

³⁰ O tome čl. 22 Kriterija (bilj. 21).

³¹ Uputstvo za primjenu Kriterija za ocjenjivanje rada glavnih tužilaca, zamjenika glavnih tužilaca, šefova odjela i tužilaca u Bosni i Hercegovini, br. 06-09-1-633-1/2017 od 16. 11. 2017.

procentualnog izračuna ostvarene individualne i kolektive orijentacijske norme, kvaliteta tužilačkih odluka i odnosa prema radu.

2.5. Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u Bosni i Hercegovini

Na osnovu čl. 17 tačke 22, 25 i 26 Zakona o VSTV-u BiH, VSTV BiH je donijelo Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u Bosni i Hercegovini³². Pravilnikom se propisuju orijentaciona mjerila za praćenje i mjerenje rada i radnih rezultata tužilaca, šefova odjeljenja i odsjeka, zamjenika glavnih tužilaca i glavnih tužilaca u kantonalnim/okružnim tužilaštvima, Tužilaštvu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Specijalnom tužilaštvu Republike Srpske, Republičkom tužilaštvu Republike Srpske, Federalnom tužilaštvu Federacije Bosne i Hercegovine i Tužilaštvu Bosne i Hercegovine, kao i druga pitanja od značaja za praćenje i mjerenje rada tužilaštava u Bosni i Hercegovini.³³ Pravilnikom je detaljno uređen sistem orijentacionog normiranja. Na osnovu broja prijavljenih/osumnjičenih i načina završetka predmeta propisan je način mjerenja radnog rezultata i obrazloženi su razlozi koji se smatraju opravdanim za neispunjenje norme.

2.6. Pravilnik o postupku ocjenjivanja rada glavnih tužilaca, zamjenika glavnih tužilaca, šefova odjela/odsjeka i tužilaca

Pravilnikom³⁴ se razrađuje postupak ocjenjivanja rada, podnošenje prigovora na ocjenu rada, nadzor nad postupkom ocjenjivanja rada, sadržaj obrazaca za ocjenjivanje rada te verifikacija ocjena rada. Imajući u vidu da je riječ o aktu koji propisuje postupak ocjenjivanja, dakle tehnički normira načelne odredbe propisane Zakonom i Kriterijima³⁵, on ne sadrži odredbe koje bi bile od odlučujućeg značaja za predmet ove analize.

3. Prostor za unapređenje sistema normiranja – struktura krivičnih djela i krivičnih sankcija

Statistički pokazatelji kvantiteta rada svih tužilaštava u BiH za 2016. godinu pokazuju da je ostvarena kolektivna norma od 117%, što je u odnosu na 2015. godinu povećanje za 12%. Također, vezano za parametar kvaliteta tužilačkih odluka i to kvaliteta optužnica i kvaliteta naredbi o neprovođenju i obustavi istraga primjetni su trendovi rasta kvaliteta. Naime, u 2016. godini procentualno prikazano prosječan kvalitet optužnica iznosi 94%, što je napredak u odnosu na 2015. godinu, kada je taj procenat bio 93%, dok je kvalitet naredbi na skoro pa savršenoj vrijednosti od 99%.³⁶

³² Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u Bosni i Hercegovini, *Sl. gl. BiH* 103/12, 2/14, 104/14.

³³ Čl. 1 Pravilnika (bilj. 32).

³⁴ Pravilnik o postupku ocjenjivanja rada glavnih tužilaca, zamjenika glavnih tužilaca, šefova odjela/odsjeka i tužilaca, br. 06-02-3-3489/2016 od 14. 12. 2016.

³⁵ Osim Zakona i Kriterija za ocjenjivanje rada tužilaca u Bosni i Hercegovini, VSTV BiH je na sjednici održanoj 15. i 16. 11. 2017. utvrdilo Kriterije za ocjenjivanje rada glavnih tužilaca, zamjenika glavnih tužilaca i šefova odjela/odsjeka u tužilaštvima u Bosni i Hercegovini, br. 06-09-1-633-2/2017.

³⁶ Podaci preuzeti iz Godišnjeg izvještaja (bilj. 20), s. 103.

Tužilaštva	Kvalitet optužnica	Kvalitet naredbi o neprovođenju i obustavi istraga	Kvantitet rada – prosječna ostvarena kolektivna norma
Tužilaštvo BiH	94%	100%	138%
Kantonalna tužilaštva	95%	99%	113%
Okružna tužilaštva	94%	100%	131%
Tužilaštvo Brčko distrikta BiH	94%	100%	68%
Sumarni podaci za sva tužilaštva	94%	99%	117%

Naprijed navedene podatke ću pokušati približiti na sljedeći način: kada se analiziraju podaci o kvalitetu rada pojedinih tužilaštava lako se uočava napredak u smislu kvaliteta odluka, pa je tako Tužilaštvo BiH u 2014. godini postiglo kvalitet od 89%, ostvarivši kvantitativnu-orijentacijsku normu od 128%, u 2015. godini kvalitet je iznosio 92%, a ostvarena norma je iznosila 159,77%, dok je, kao što je naprijed navedeno za 2016. godinu kvalitet iznosio 94,23%, a ostvarena norma 138,17%. U 2016. godini u predmetima Tužilaštva doneseno je 177 presuda protiv 365 lica, od kojih 165 osuđujućih protiv 287 lica, pri čemu je izrečeno ukupno 286 godina kazni zatvora, a novčanih kazni u vrijednosti od 784.900,00 KM. Istovremeno je oduzeto cca. 18 miliona KM protivpravno stečene imovinske koristi.³⁷

Tužilaštvo BiH	Kvalitet rada	Kvantitet rada – prosječna ostvarena kolektivna norma
2014 god.	89%	128%
2015 god.	92%	159,77%
2016 god.	94,23%	138,17%

Tužilaštvo Zeničko-dobojskog kantona u 2016. godini ostvarilo je kolektivnu normu od 112,70%³⁸, pri čemu je najveća pojedinačna ostvarena norma 262,18%, a najmanja 75,15%³⁹.

³⁷ Tužilaštvo Bosne i Hercegovine, *Informacija o radu za 2016. godinu*, s.14, dostupno pod: <http://www.tuzilastvobih.gov.ba/?opcija=sadrzaj&kat=12&id=36&jezik=b>, očitavanje: 21. 02. 2018.

³⁸ Od 25 ocijenjenih tužilaca njih 19 je ostvarilo pojedinačnu normu iznad 100%, tj. 76% tužilaca.

³⁹ Pokazatelj o najvećoj pojedinačno ostvarenoj normi i najmanjoj u Tužilaštvu ZDK-a, je ipak pokazatelj da sadašnji sistem prepoznaje kvantitet i kvalitet rada, ali je pitanje da li postoji prostor za dodatni napredak.

Kvalitet rada u 2016. godini je iznosio 95,06% za kvalitet optužnica, a 98,95% za naredbe o neprovođenju i obustavi istraga.⁴⁰

Tužilaštvo ZDK	Kvalitet rada	Kvantitet rada – prosječna ostvarena kolektivna norma
2015. god	94% ⁴¹	108,1%
2016. god	95,06% - optužnice 98,95% - naredbe	112,7%

Kada se analizira struktura osuđujućih presuda dobiju se indikativni podaci! Od ukupnog broja 2054 osuđenih lica izrečene su sljedeće sankcije: 522 lica osuđena na zatvorsku kaznu, odnosno 25,41%, novčane kazne protiv 32 lica ili 1,56% i *uvjetne osude protiv 1495 lica ili 72,78%*.

Struktura osuđujućih presuda protiv lica	Zatvorske kazne	Novčane kazne	Uvjetne osude
2014. god ⁴² – 2129 osuđenih lica	539, tj. 23,17%	18, tj. 0,77%	1564, tj. 67,24%
2015. god ⁴³ – 2083 osuđena lica	521, tj. 23,10%	37, tj. 1,64%	1514, tj. 67,15%
2016. god – 2054 osuđenih lica	522, tj. 25,41%	32, tj. 1,56%	1495, tj. 72,78%

Statistički pokazatelji rada Tužilaštva Ze-do kantona tako pokazuju da je za procesuiranje najtežih krivičnih djela, npr. za krivična djela privrednog kriminala osuđeno 82 lica od ukupno 2054 osuđenih lica, kojim je izrečeno svega 13 zatvorskih kazni, a čak 69 uslovnih osuda.

Tužilaštvo Unsko-sanskog kantona u 2016. godini ostvarilo je kolektivnu normu od 117,44%, što je za cca. 13% više nego u 2015. godini (104%). Od ukupnog broja 1318 presuda u izvještajnom periodu, njih 1237 tj. 93,85% je osuđujućih, 13 tj. 0,98% oslobađajućih i 44 tj. 3,33% odbijajućih, dok je u 24 predmeta postupak obustavljen rješenjem nakon optuženja. Od 1237 osuđujućih presuda u 234 predmeta tj. 18,92% je izrečena kazna zatvora, u 119 tj. 9,62% novčana kazna i u 878 tj. 70,98% uslovna osuda, te u 6 sudske opomene. Nezanemariv podatak

⁴⁰ Kantonalno Tužilaštva Zeničko-dobojskog kantona, Godišnji izvještaj o radu za 2016. godinu, dostupno pod: <https://kt-zenica.pravosudje.ba/>, očitavanje: 22. 02. 2018.

⁴¹ U Godišnjem izvještaju o radu Tužilaštva Zeničko-dobojskog kantona za 2015. godinu, podaci o kvalitetu odluka su prikazani generički, bez specificiranja na optužnice i naredbe.

⁴² Podaci o radu Tužilaštva za 2014. preuzeti iz Godišnjeg izvještaja o radu za 2014. godinu, dostupno pod: <https://kt-zenica.pravosudje.ba/>, očitavanje: 18. 02. 2018.

⁴³ Podaci o radu Tužilaštva za 2015. preuzeti iz Izvještaja o radu za 2016. godinu, dostupno pod: <https://kt-bihac.pravosudje.ba/>, očitavanje: 20. 02. 2018.

je, da je u 2015. godini bilo 1088 uslovnih osuda! Ipak, podatak da su u 2015. godini izrečene 202 kazne zatvora u krivičnim predmetima, ukazuju na rast od 15,84% izrečenih kazni zatvora. Ovo ukazuje na potencijalno pooštavanje kaznene politike. Za konačan zaključak je potrebno, ipak, nešto duže analizirano statističko razdoblje. Za to još uvijek nema dostupnih podataka. No, i u radu ovog Tužilaštva vidljivo je da su krivična djela iz oblasti privrednog kriminala u optužnim aktima procentualno prisutna sa cca. 5%, iako u procentu prijava koje su u radu ovog Tužilaštva takva vrsta krivičnih djela zauzima znatno izraženiju stavku, tj. cca 16%.⁴⁴

Iz podataka o radu Tužilaštva Srednjobosanskog kantona za 2017. godinu je uočljiv trend porasta udjela uslovnih osuda u ukupnom broju osuđujućih presuda i to sa 68,7%, za razliku od 2015. godine kada je taj udio iznosio 65%.⁴⁵

4. Zaključak: kako unaprijediti sistem?

Iz detaljnog uvida u strukturu kriminala i procesuiranih krivičnih djela, vidi se da je najveći problem u radu tužioca procesuiranje najzahtjevnijih krivičnih djela. Naime, procesuiranje krivičnih djela organizovanog kriminala i u nešto manjoj mjeri privrednog kriminala i korupcije, neuralgična je tačka rada tužioca. Naravno da treba imati razumijevanja za zahtjevnost postupanja u ovoj vrsti predmeta. To treba da imaju na umu i predstavnici političke vlasti koji koristeći medijski prostor nerijetko dezavuišu i paušalno usmjeravaju pažnju na površinu problema pravosuđa. Stječe se dojam da tako pokušavaju izvršiti pritisak na pravosudnu zajednicu.

Svi statistički pokazatelji pokazuju da je rad tužioca i samim tim, tužilaštava na zadovoljavajućem nivou. Kolektivni rezultati su odlični, problemi u procesuiranju najtežih oblika kriminaliteta su nesporni. Pri tom treba još jendom istaći kako nije moguće da su tužioci potkapacitirani. Takav zaključak nije logički održiv. To proizilazi iz Zakona o VSTV-u BiH i rigoroznoj proceduri za imenovanje na pravosudnu funkciju tužioca, a zatim i iz konstantnog uvida nadležnih u rezultate rada tužilaca i njihovo ocjenjivanje, kao i iz konstantnih programa i raznih vidova obuka tužilaca. Prema tome, postojeći ljudski resursi u ovom smislu se ne mogu okarakterisati kao uzrok problema.

Potrebno je, također, da zakonodavna tijela, koja imaju ključnu ulogu u procesu odlučivanja o iznosima budžeta za tužilaštva u BiH, detaljno obrate pažnju na apele koji su sadržani u svim izvještajima o radu tužilaštava. Iz njih proizilazi manjak tužilačkih kapaciteta u pravosudnoj zajednici. Da bi kritika rada institucija koje su finansirane iz budžeta bila osnovana, prije svega se moraju obezbijediti osnovni preduslovi kvalitetnog rada tužilaštava (adekvatan broj ljudskog resursa, prostorni kapaciteti, materijalna osnova).

Materijalni resursi (koji onemogućavaju i imenovanje adekvatnog broja tužilaca, što rezultira manjkom ljudskih resursa) i uređenje sistema normiranja rada tužilaca mogu se detektovati kao potencijalni uzrok nepostojanja optimalnog rješavanja najzahtjevnijih krivičnih djela. To konkretno znači, da bi bilo dobro ući u pravnu raspravu unutar nadležnih tijela, (prije svega

⁴⁴ Podaci o radu Tužilaštva Unsko-sanskog kantona za 2016. preuzeti iz Godišnjeg izvještaja o radu za 2014. godinu, dostupno pod: <https://kt-zenica.pravosudje.ba/>, očitavanje: 19. 02. 2018.

⁴⁵ Podaci o radu tužilaštva Srednjobosanskog kantona za 2017. preuzeti iz Izvještaja o radu Tužilaštva Travnik za 2017. godinu, dostupno pod: <https://kt-travnik.pravosudje.ba/>, očitavanje: 24. 02. 2018.

unutar pravosudne zajednice), o mogućoj potrebi da se konkretnije usmjerava normiranje rada tužilaca (u pravcu zahtjevnosti/složenosti predmeta), uz relativiranje sadašnjeg, strogo statističkog kvantitativno-kvalitativnog vrednovanja. Ako je tužilac pritisnut godišnjim vremenskim okvirom u kojem kvantitativno mora zadovoljiti, ipak rigorozne standarde orijentacione norme, a istovremeno mu ocjena rada ovisi o kvalitetu odluka i odnosu prema radu, kako ga motivirati da se pozabavi sa najzahtjevnijim krivičnim djelima.⁴⁶ Ona su u procesno-pravnom smislu dugotrajnija, a konačan rezultat je najneizvjesniji (to slijedi iz statističkih podataka o radu pravosuđa i komparativne analize postupanja tužilaštava i van BiH⁴⁷).

Naznačio bih da i u našem sistemu postoji mnogo primjera koji pokazuju da se tužiocu odlučuju upustiti u zahtjevne krivične predmete, o čemu javnost svjedoči, ali je pitanje da li ih trenutni sistem normiranja i materijalnih resursa motivira ili ipak djeluje demotivatorski.

Jedno od interesantnih rješenja dodatnog unapređenja moguće je pronaći u Republici Sloveniji.⁴⁸ Tamo se deskriptivno sa detaljnim obrazloženjima ocjenjuje kvalitet i kvantitet rada nosilaca pravosudnih funkcija. Štaviše, ovakav pristup, što je najvažnije, statistički se pokazao produktivnim i doprinio je efikasnijem radu i rješavanju predmeta u odnosu na period formalnog normiranja rada. Također, iz izloženih statističkih pokazatelja proizilazi da je udio uslovnih osuda u ukupnom broju izrečenih krivičnopравnih sankcija 2/3, tj. oko 70%. Uz to je vidljiva konstantna tendencija rasta udjela uslovnih osuda.

Ako na jednoj strani analiziramo uzroke, posljedice i svrhu korjenite reforme krivičnog pravosuđa iz 2003. godine, vidi se namjera zakonodavca da se krivično pravosuđe i rad tužilaštava učini efikasnijim, da se procedure ubrzaju (npr. institutom sporazuma o priznanji krivnje). Zbog toga je i logična posljedica da se pod uticajem efikasnosti i „dogovornog mehanizma suprotnih strana“ kaznena politika ublažila. Štaviše, trend konstantnog povećanja sporazuma o priznanji krivnje i većeg broja uslovnih osuda, ukazuje da su se, protekom određenog vremenskog perioda primjene anglo-saksonskih instituta, nesvojstvenih evropskom kontinentalnom pravu, tužiocu izverzivali u primjeni novih instituta i načela. S druge strane, dvotrećinski udio uslovnih osuda u izrečenim sankcijama ukazuje i na to da se ideja o potrebi studioznog promišljanja kreiranja novih kaznenih politika, ne bi trebala *a priori* odbaciti.⁴⁹

⁴⁶ Kod najzahtjevnijih krivičnih djela (organizovani kriminal, koruptivna krivična djela, privredni kriminal) tužilac je dužan sprovesti posebnu tužilačku istragu, tj. drugi organi i institucije ne prikupljaju dokaze, što zahtijeva mnogo veći utrošak vremena i energije na koordinaciji, organizovanju i prikupljanju podataka.

⁴⁷ Primjera radi statistički podaci o radu Tužilaštva Zeničko-dobojskog kantona za 2016. pokazuju da su osuđujuće presude za krivična djela privrednog kriminala zastupljene u iznosu od 82%, a ukupno je doneseno manje od 100 presuda. Time se potvrđuje teza, da je najzahtjevnija krivična djela sadašnjim sistemom normiranja nanezahvalnije procesuirati u smislu tužilačkog normiranja, jer je procentualno kvalitet odluka na velikom ispitu, a kvantitet rada u opasnosti da stagnira.

⁴⁸ Usp. M. Pogačnik, Vrednovanje rada sudija u Republici Sloveniji, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 28/2017, ss. 10 i dalje. Analiza dostupna pod: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/-images/green/Marjan_Pogacnik.pdf, očitavanje 07. 02. 2018. Iako je riječ o sudskom normiranju, argumenti za uvođenje opisnog normiranja su primijenjivi i na tužilačku funkciju.

⁴⁹ Kako se bosanskohercegovački krivični postupak može smatrati mješavinom anglo-saksonskog i evropsko-kontinentalnog modela, trebalo bi načelno odgovoriti na pitanje da li retoričke vještine i sposobnost *ad hoc* logiciranja trebaju biti dijelom evaluacije kvaliteta tužilačkog rada i pokazanih sposobnosti.

Summary

Evaluation system of prosecutor's work in Bosnia and Herzegovina

The purpose of this paper is to present legal framework for individual and collective evaluation of prosecutors in the Bosnia and Herzegovina, criteria used for evaluation (quantity and quality criteria), bodies involved in these procedures (High Judicial Council and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina) and its power. The main question arising from current legal framework is: what are the consequences of current particular evaluation criteria of prosecutors based on quantity and quality, does it de/stimulate best prosecutors to work harder and with more quality?

The aim of assessing the work of a prosecutor will be presented within the scope of this article as well.

Legal basis for the evaluation of prosecutor performance is set out in the provisions of the Law on the High Judicial Council and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina. Further and more detailed description is provided in the implementing act, issued by the High Judicial Council and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina on the basis of the legal authority.

Criteria and measures for the evaluation comprise „prosecutor norms“ according to which a check is made whether the prosecutor solved the prescribed number of cases in the course of a year, and with what quality of those decisions, altogether with „work ethics“. Argumentation in the paper is based on statistic of Prosecutor's Offices in Bosnia and Herzegovina, and its evaluation.

In conclusion, the Bosnia and Herzegovina is a state where a system of formal evaluation is applied, wherein the assessment is based on the scoring principle. The paper is based on a finding solution/constructive criticism for improvement of the current evaluation system.