

Dragoslav Erdelić\*

## Uticaj norme i ocjenjivanja na kvalitet, efikasnost i odgovornost u radu sudija

### Sadržaj

1. Uvod
2. Norma sudija u Bosni i Hercegovini
  - 2.1. *Pravni okvir*
  - 2.2. *Računanje norme*
3. Ocjenjivanje sudija u Bosni i Hercegovini
  - 3.1. *Pravni okvir*
  - 3.2. *Ocjenjivač*
4. Kvalitet u radu sudija
  - 4.1. *Pravni okvir*
  - 4.2. *Mjerenje kvaliteta*
5. Efikasnost u radu sudija u Bosni i Hercegovini
  - 5.1. *Pravni okvir*
  - 5.2. *Mjerenje efikasnosti*
6. Odgovornost u radu sudija u Bosni i Hercegovini
  - 6.1. *Pravni okvir*
  - 6.2. *Disciplinska odgovornost*
7. Uticaj norme na kvalitet, efikasnost i odgovornost u radu sudija u Bosni i Hercegovini
  - 7.1. *Uticaj norme na kvalitet*
  - 7.2. *Uticaj norme na efikasnost*
  - 7.3. *Uticaj norme na odgovornost*
8. Uticaj ocjenjivanja na kvalitet, efikasnost i odgovornost u radu sudija u Bosni i Hercegovini
  - 8.1. *Uticaj ocjenjivanja na kvalitet*
  - 8.2. *Uticaj ocjenjivanja na efikasnost*
  - 8.3. *Uticaj ocjenjivanja na odgovornost*
9. Zaključak

---

\* Autor je magistar prava i sudija Okružnog suda u Bijeljini

## 1. Uvod

Kvalitet, efikasnost i odgovornost su odlike koje bi trebao imati i kojima bi trebao težiti svaki sudija, kao i svaki drugi nosilac pravosudne funkcije. Dostizanje određenog nivoa kvaliteta rada sudije u suštini zavisi od samog sudije, dok na efikasnost rada sudije, utiču i drugi faktori, uglavnom organizacioni i institucionalni. Za postizanje efikasnosti, sudija mora imati podršku, kako sudske uprave suda u kome radi u organizacionom smislu, tako i realne kriterijume mjerenja te efikasnosti. Stepenn kvaliteta, utiče na efikasnost rada. Da bi se postigao kvalitet u radu, sudija mora imati dovoljno vremena za rad na predmetima kao i neophodne uslove u kojima bi rad na predmetima rezultirao visokim kvalitetom. To bi rezultiralo ranijim pravosnažnim završetkom predmeta, jer kvalitetno urađen predmet neće biti vraćen na ponovno odlučivanje, pa bi se moglo reći da se efikasnost rada sudije ne treba svoditi na kvantitet, nego na kvalitet.

Odgovornost u radu sudije svodi se, sa jedne strane, na odgovoran pristup sudije radu, a sa druge strane, na ličnu odgovornost sudije (obavljanju sudijske funkcije). Normiranjem predmeta, sudijama se nameće obaveza da određeni broj predmeta mora završiti na mjesečnom, odnosno godišnjem nivou. Mjerenje rezultata rada, dovelo je i do ocjenjivanja rezultata rada sudija, kroz koje se iskazuje uspjeh sudije na godišnjem nivou. Ovaj uspjeh utiče na dalje napredovanje sudije u karijeri.

Normiranje rada sudije (norma) i ocjenjivanje rada sudije utiče na kvalitet, efikasnost i odgovornost sudije. Oni, sa jedne strane, uvode red i disciplinu u pravosuđu, a sa druge strane negativno utiče na integritet sudija kao nosilaca pravosudnih funkcija.

## 2. Norma sudija u Bosni i Hercegovini

Normiranje rada sudija je pitanje koje zaslužuje posebnu pažnju, najviše zbog toga što normiranje kao i ocjenjivanje zadiru u integritet sudije. Kada se sudija dokaže kroz dugogodišnji rad (npr. deset godina uspješnog rada) i opravda ukazano povjerenje, kako VSTS-a tako i javnosti, svako dalje normiranje njegovog rada je suvišno. Jer, od takvog se sudije može tražiti i insistirati samo na poboljšanju kvaliteta rada, ali ne i kvantiteta. Iako se normiranjem osigurava određeni nivo rada (obaveza završetka određenog broja određene vrste predmeta), samo normiranje je svodjenje na statistiku (a predmeta na brojke), koja je kroz pravilnike i kriterije otišla toliko daleko da se mnoge sudije samo time bave, odnosno sav svoj posao posmatraju kroz statističke učinke. Ovo se opet negativno odražava na kvalitet rada sudije.

### 2.1. Pravni okvir

Pravni okvir za normiranje rada sudija u Bosni i Hercegovini čine zakon i pravilnik donijet na osnovu tog zakona: Zakon o visokom sudskom i tužilačkom savejtu Bosne i Hercegovine (ZVSTS BiH)<sup>1</sup>, Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad sudija i stručnih saradnika u sudovima u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu Pravilnik o orijentacionim mjerilima)<sup>2</sup> i

<sup>1</sup> Sl. gl. BiH 25/04, 93/05 i 15/08.

<sup>2</sup> Sl. gl. BiH 43/12, 38/13, 2/14, 8/14, 2/16, 7/16, 56/16, 25/17 i 18/20.

Pravilnika o vremenskim okvirima za postupanje po predmetima u sudovima i tužilaštvima (u daljem tekstu Pravilnik o vremenskim okvirima).<sup>3</sup>

## 2.2. Računanje norme

Mjesečni rezultat rada sudije (norma) računa se tako da se završeni broj predmeta sveden na osnovni referat, podijeli s brojem predmeta koje je sudija završio, u skladu s predviđenim mjesečnim normativom osnovnog referata sudije, a rezultat se množenjem s brojem 100 iskazuje u obliku postotka. Godišnja norma se dobije množenjem mjesečne norme s brojem 11 (misli se na mjesec)<sup>4</sup>. Predsjednik suda provodi i prati postizanje propisane orjentacione norme na nivou suda, a predsjednici odjeljenja na nivou odjeljenja, tako da predsjednici suda na ime poslova i zadataka vezanih za ocjenjivanje i praćenje rada suda, u zavisnosti od veličine suda ima umanjenju orjentacionu normu, ili nema uopšte normu (veći sudovi), dok predsjednici odjeljenja imaju umanjenje norme zavisno od veličine odjeljenja. Ostvarena orjentaciona norma je jedan od elemenata ocjene rada sudije i nosi 40 od ukupno 100 bodova, pa je jedan od ključnih elemenata ocjene rada sudije.

Iako na prvi pogled sve izgleda jasno, samom analizom propisanih normativa dolazi se do određenih kontradiktornosti i nelogičnosti. One se prije svega ogledaju u predviđenom vremenu za završetak jednog predmeta (kroz propisanu normu) i polazne osnove da sudija u toku godine radi 11 punih mjeseci. Dakle, norma se računa za aktivan rad sudije od 11 mjeseci u toku godine, dok se analizom zakonskih propisa koji regulišu rad i radno vrijeme sudije u toku jedne godine, dolazi do podatka da sudija u toku jedne godine radi nepunih 10 mjeseci,<sup>5</sup> pa je postavka da se norma za sudije računa na bazi 11 mjeseci u toku godine, kontradiktorna realno provedenom vremenu sudije na radu, pa sudija da bi postigao propisanu normu realno mora da tokom radnih 10 mjeseci naradi i još jedan mjesec odsustva, pa se onda propisana mjerila uvećavaju za 10% samo kroz ovo određenje.

Iako je normiranje predmeta po vrstama svedeno na broj predmeta, a ne na vrijeme koje je potrebno da se završi jedan predmet, jednostavnom matematičkom operacijom dolazimo do vremenskih okvira i mjerila, odnosno predviđenog vremena za završetak jednog predmeta, tako da je normom predviđeno da se jedan predmet koji je prema vrsti normiran sa 13, treba završiti za oko 12 sati ili oko 705 minuta rada na tom predmetu za sve poslove i zadatke do pravosnažnog okončanja predmeta.<sup>6</sup> Kako se u navedenom primjeru radi o krivičnom

<sup>3</sup> *Sl. gl. BiH* 5/13, 101/13, 61/14, 10/15 i 56/15. Iako je VSTV nadležan da donosi i mijenja normativni okvir, sudije imaju mogućnost da samostalno preko sudova (sudske uprave) ili preko strukovnih udruženja (kolektivno) predlože izmjene i dopune norme, a mogu predlagati izmjene i dopune i na traženje VSTV, koji prije izmjene normativa često traži i prijedloge sudova.

<sup>4</sup> Za svaku vrstu predmeta određen je broj predmeta koji se mora završiti mjesečno, odnosno godišnje, pa su tako različiti predmeti prema vrsti i referatu različito i normirani.

<sup>5</sup> Sudije imaju obavezno odsustvo u toku jedne godine od najmanje 44 radna dana (30 dana godišnjeg odmora, 9 dana državnih praznika, 3 dana obavezne edukacije i 2 dana za vjerske potrebe).

<sup>6</sup> Za predmet za koji je predviđena norma od 13 meritorno završenih predmeta u jednom mjesecu, uzme se prosjek radnih dana u mjesecu i dobije se realno raspoloživo vrijeme koje sudija ima u toku jednog mjeseca za rad na jednom predmetu te vrste, odnosno 21 dan x 8 sati, što iznosi 168 sati x 60 minuta, što iznosi 10.080 minuta, pa kada se to vrijeme podijeli na 13 predmeta plus 10% na postavku po broju mjeseci provedenih na radu (14,3 predmeta), dobije se predviđeno vrijeme za završetak jednog predmeta, a to je u konkretnom primjeru 12 sati ili 705 minuta.

prvostepenom predmetu, rad na predmetu se mora podijeliti na radnje u predmetu koje nameće procesni zakon, što znači da sudija mora po zaduženju takvog predmeta izdvojiti određeno vrijeme za upoznavanje i pripremu predmeta, zakazivanje glavnog pretresa i pozivanje stranaka, održavanje pretresa (određivanje vještaka, branilaca, evidencije) i donošenje odluke (pisanje presude), a nakon toga radnje vezane za izvršenje izrečene krivične sankcije i naplatu određenih troškova krivičnog postupka. Na isti način se može doći do propisanog vremena za svaku vrstu predmeta, kao i do procesnih radnji koje sudija mora u toj vrsti predmeta uraditi da bi isti okončao meritorno.

Nelogičnosti se nameću tek kroz dalju analizu po vrstama predmeta, pa tako neke vrste predmeta treba da se završe za nepuna 2 sata, odnosno 117 minuta,<sup>7</sup> pa kada se ima u vidu šta sve sudija u bilo kom predmetu (priprema, zakazivanje, pozivanje, odžavanje pretresa, evidencije i izrada meritorne odluke) dolazimo do situacije da bi sudija na tom referatu mogao za predviđeno vrijeme završiti samo najjednostavnije predmete, a kada se na to doda činjenica da na svakom referatu sudija nije završio rad donošenjem meritorne odluke, jer se izrečena sankcija mora izvršiti, odnosno određena sudska taksa i troškovi postupka naplatiti (koje radnje uglavnom nisu normirane), onda dolazimo do zaključka da tako propisana norma nije ostvariva ili da je ostvariva, ali da ne može biti kvalitetna i postignuta u toku propisanog radnog vremena.

### 3. Ocjenjivanje sudija u Bosni i Hercegovini

Ocjenjivanje, kao i normiranje je stalna tema u razgovoru sudija, posebno sa stanovišta opravdanosti ocjenjivanja rada sudije. Iako je ocjenjivanje u funkciji vrednovanja rada sudije i zamišljeno kao mjerilo za napredovanje sudija, ono se ne bi trebalo svoditi na prosto sabiranje statističkih podataka. Mišljenja sam prije svega da bi se ocjenjivanje trebalo svesti na kritičku ocjenu neposredno viših sudova, koja bi uz statističke podatke i pribavljena stručna mišljenja (predsjednika suda, odjeljenja, strukovnog udruženja, centra za edukaciju sudija) predstavljala pravu sliku svakog sudije ponaosob ali samo u smislu napredovanja u karijeri. Ocjenjivanje bi tako trebalo provoditi jednom u tri ili pet godina, a češće samo na zahtjev nosioca pravosudne funkcije koji želi napredovati ili biti upoznat sa rezultatima svog rada.

#### 3.1. Pravni okvir

Pravni okvir za ocjenjivanje rada sudija u Bosni i Hercegovini čine zakoni i kriteriji donijeti na osnovu tih zakona: ZVSTS BiH<sup>8</sup>, Zakon o sudovima Republike Srpske (ZS RS)<sup>9</sup>, Zakon o sudovima Federacije Bosne i Hercegovine (ZSFBiH)<sup>10</sup>, Zakon o sudovima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (ZS BD BiH)<sup>11</sup>, Kriteriji za ocjenjivanje rezultata rada sudija u Bosni i

<sup>7</sup> Npr. za jedan prvostepeni prekršajni predmet propisuje se norma 77 meritornih predmeta mjesečno, što zbog množenja sa 11 iznosi 86, tako da jedan prekršajni predmet predviđeno 117 minuta, pri čemu treba imati u vidu da izvršenje prekršajne sankcije nije uopšte normirano posebno, a podrazumijeva kontinuirani rad na predmetu punih pet godina primjenom više sredstava izvršenja.

<sup>8</sup> Sl. gl. BiH 25/04, 93/05 i 15/08.

<sup>9</sup> Sl. gl. RS 37/12, 44/15 i 100/17.

<sup>10</sup> Sl. gl. BiH 38/05, 22/06, 63/10, 72/10 - ispr, 7/13 i 52/14.

<sup>11</sup> Sl. gl. BDBiH 19/07, 20/07, 39/09 i 31/11.

Hercegovini (Kriteriji<sup>12</sup>) i Kriteriji za ocjenjivanje rezultata rada predsjednika sudova u Bosni i Hercegovini (kriteriji<sup>13</sup>). ZVSTS BiH u okviru nadležnosti VSTS propisao je da VSTS utvrđuje kriterije za ocjenjivanje rada sudija,<sup>14</sup> a ocjenjivanje provode predsjednici sudova i o tome izvještavaju VSTS. Zakonima o sudovima u Bosni i Hercegovini propisana je obaveza ocjenjivanja rezultata rada sudija<sup>15</sup>, prema utvrđenim kriterijumima za ocjenjivanje, koji donosi VSTS.

ZS RS i ZSBDBiH je propisao da se rezultati rada sudija ocjenjuju se najmanje jednom u tri godine, da se novoizabrane sudije ocjenjuju se jednom godišnje za prve tri godine mandata, a da se ocjenjivanje rada sudije u postupku imenovanja na osnovu podnesene prijave za drugu poziciju u pravosuđu ili u postupku odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti sudije vrši po potrebi,<sup>16</sup> ali kako je Kriterijumima<sup>17</sup> propisano ocjenjivanje na godišnjem novou, ocjenjivanje rada sudija provodi se svake godine u cijeloj BiH. Kriterijima se utvrđuje način ocjenjivanja rada sudija i predsjednika sudova, elementi i način utvrđivanja ocjene rada, vođenje evidencija o njihovim ostvarenim radnim rezultatima i odsustvima sa posla, te druga pitanja od značaja za ocjenjivanje rezultata rada sudija. Sistem ocjenjivanja je propisan tako da ocjena sudije uglavnom zavisi od njegovog ličnog rada, a ocjena predsjednika suda od ocjena svih sudija zajedno.

### 3.2. Ocjenjivač

Kako sam već pomenuo normiranje rada sudija, dovelo je i do ocjenjivanja rezultata rada sudija, a koje je opet propisano kao uslov za napredovanje. Iako na prvi pogled izgleda da predsjednik suda kao ocjenjivač, ima uticaja na ocjenu, jer na kraju krajeva on ocjenjuje rad sudije, to uveliko zavisi od propisanih kriterija, koji se vremenom mijenjaju i ponekad stavljaju ocjenjivaču na ocjenu neki od elemenata, a ponekad ne, pa se ocjenjivanje često svodi na sabiranje statističkih podataka iz Sistema za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS), pri čemu dobijeni statistički podaci, dodjeljuju sudiji tačno određen broj bodova, koje ocjenjivač svrstava u okvirna mjerila.

Samo postojanje ocjenjivača je česta tema među sudijama, pa određenje da ocjenjivanje rada sudija vrši predsjednik suda, na neki način dovodi u sukob interesa predsjednika suda sa interesima sudijama koje ocjenjuje, posebno kada se ima u vidu da se ocjenjivanje provodi između ostalog zbog napredovanja u karijeri. Ukoliko bi neko od sudija imao ambiciju da konkuriše za predsjednika suda, onda bi se moglo postaviti pitanje objektivnosti ocjenjivača, posebno ako se ima u vidu da na poziciju predsjednika suda prema važećim propisima može konkurisati samo sudija tog istog suda. U situaciji u kojoj je aktuelni predsjednik suda i ocjenjivač svojih eventualnih konkurenata na poziciji predsjednika suda, opravdano se može postaviti pitanje objektivnosti takvog ocjenjivača, posebno u segmentu i elementima ocjene rada sudije na koje predsjednik suda kao ocjenjivač ima uticaja (efikasnost i ažurnost). Imajući u vidu

<sup>12</sup> Sl. gl. BiH 1/21.

<sup>13</sup> Sl. gl. BiH 1/21.

<sup>14</sup> Čl. 17 t. 22 ZVSTS BiH.

<sup>15</sup> Čl. 41 ZSFBiH, čl. 67 ZSRS i čl. 42 ZSBDBiH.

<sup>16</sup> Čl. 67 ZSRS i čl. 42 ZSRS.

<sup>17</sup> Čl. 3 st. 2 Kriterija.

različite modalitete, najbolji model za ocjenjivanje sudija bi bio da ocjena zavisi isključivo od sudije, a ne ocjenjivača, odnosno da ocjenjivač nema značajan uticaj na ocjenu, odnosno uticaj koji nije dovoljan da sudiji koji ostvari propisani normativ od 100% i kvalitet odluka od 90%, uz poštovanje propisanih planova, može smanjiti ocjenu po bilo kom osnovu.

#### 4. Kvalitet u radu sudija

Za razliku od norme i ocjenjivanja, praćenje kvaliteta rada sudije ima osnova i opravdano je u svakom segmentu. S obzirom da kvalitet rada sudije treba da ima prioritet u odnosu na kvantitet i efikasnost, jer postignuta efikasnost bez odgovarajućeg kvaliteta neće dovesti do brzog pravosnažnog okončanja postupka, a predmeti se nakon ukidanja vraćaju u rad suda pod novom fazom u postupku i računaju se kao novi predmeti u statistici, to se efikasnost rada sudije mjeri i kroz takve predmete (ponovni rad u ukinutim predmetima). Tako se dolazi do situacije da sudovi imaju dobru normu i efikasnost, ali da postupci traju mnogo godina, daleko više nego što je to propisano predvidivim i optimalnim rokovima (primjer dugogodišnje parnice i postupci).

##### 4.1. Pravni okvir

Pravni okvir za kvalitet rada sudija u Bosni i Hercegovini čine zakon i kriteriji donijeti na osnovu tog zakona: ZVSTS BiH<sup>18</sup> i kriteriji<sup>19</sup>. ZVSTS BiH u okviru nadležnosti VSTS propisao je da VSTS prikuplja informacije o statističkim podacima koji se odnose na radne rezultate sudija,<sup>20</sup> među kojima se prikupljaju i podaci o kvalitetu rada sudija.

Kvalitet rada sudija mjeri se kroz kvalitet donesenih sudskih odluka, a kvalitet sudskih odluka je jedan od elemenata ocjene rada sudije propisan Kriterijumima<sup>21</sup> (orijentaciona norma, kvalitet odluka i ažurnost u radu). Statistički kvalitet sudskih odluka nosi 40 od ukupno 100 bodova, pa je jedan od ključnih elemenata ocjene rada. Statistički kvalitet odluka sudije ocjenjuje se sabiranjem bodova ostvarenih po procentu ukinutih odluka u odnosu na ukupan broj potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka pred sudom više instance i procentu ukinutih i preinačenih odluka, koje se računaju kao ukinute, u odnosu na ukupan broj predmeta u kojima je donesena konačna odluka na koju se može izjaviti pravni lijek sudu više instance. Sistem ocjenjivanja je postavljen tako da ocjena sudije najčešće i zavisi od kvaliteta sudskih odluka tako da ovaj element ocjene rada sudije zavisi od njegovog ličnog rada. Na ovaj element ocjene rada ne može uticati ocjenjivač, što znači da isključivo zavisi od ocjene, odnosno odluka viših sudskih instanci. To je ujedno i zaštitni mehanizam za sudiju prilikom ocjenjivanja, jer ocjenjivač ni na koji način kroz ocjenu ne može umanjiti ostvareni broj boda za kvalitet sudskih odluka.

##### 4.2. Mjerenje kvaliteta

Sudovi viših instanci (Vrhovni/Okružni/Kantonalni/Apelacioni) odlučujući po pravnim lijekovima, određuju kvalitet rada sudije ukidanjem: potvrđivanjem i preinačavanjem sudskih

<sup>18</sup> Sl. gl. BiH 25/04, 93/05 i 15/08.

<sup>19</sup> Sl. gl. BiH 1/21.

<sup>20</sup> Čl. 17 tač. 22 ZVSTS BiH.

<sup>21</sup> Čl. 14 Kriterija.

odluka mjere kvalitet rada sudije. Taj kvalitet koriste ocjenjivači sudija (predsjednici sudova) u okviru postupka ocjenjivanja rada sudije, pri čemu je statistički kvalitet sudskih odluka uz ostvarenu orijentacionu normu, jedan od ključnih elemenata ocjene rada na koju ima uticaja samo neposredno viši sud.

Praćenje kvaliteta rada sudija vrši se putem predsjednika sudskog odjeljenja i predsjednika odjeljenja za sudsku praksu koji u okviru svojih poslova prate kvalitet rada sudija u odjeljenju. Ove podatke ocjenjivač može koristiti prilikom ocjenjivanja. Predsjednici sudskih odjeljenja koji prate kvalitet rada sudija i odjeljenja, predlažu ocjenjivaču (predsjedniku suda) mjere za kvalitetniji rada odjeljenja.

## 5. Efikasnost u radu sudija u Bosni i Hercegovini

### 5.1. Pravni okvir

Efikasnost rada sudija svodi se na ažurnost u radu, odnosno rad po predmetima po redosledu, prioritetu i utvrđenim planovima. Pravni okvir za efikasnost rada sudija u Bosni i Hercegovini čine zakon i kriteriji donijeti na osnovu tog zakona: ZVSTS BiH<sup>22</sup> i kriteriji.<sup>23</sup> Efikasnost rada sudije odnosi se na blagovremeno preduzimanje zakonom predviđenih radnji da spriječi kašnjenje u izradi sudskih odluka i donošenju naredbi za otpremu sudske odluke, sprečavanju kašnjenja u zakazivanju i nastavcima pretresa/rasprava, te poštovanju zakonskih rokova u radu na predmetima. Kako efikasnost zavisi od poštovanja zakonom propisanih rokova i dužnosti sudije bilo kakvo opterećivanje sudije u ovom segmentu (pisanje izvještaja, izjava) bilo bi neosnovano opterećenje sudije. Ukoliko bi sudija zanemario efikasnost, odnosno prekršio zakonom propisane rokove i dužnosti sudije, počinio bi disciplinski prekršaj za koji bi odgovarao disciplinski, pa bi praćenje efikasnosti sudije trebalo svesti na izvještaje iz CMS.

### 5.2. Mjerenje efikasnosti

Kao i kvalitet, efikasnost rada je jedan od elemenata ocjene rada, za koju ocjenjivač sudiji može dodijeliti određeni broj bodova koji utiče na ocjenu rada<sup>24</sup>. Dakle, efikasnost rada sudije sudije mjeri se na osnovu statističkih podataka i zapažanja ocjenjivača u odnosu na procenat realizacije plana rješavanja predmeta i blagovremenost u izradi sudske odluke i donošenju naredbe za otpremu sudske odluke i poštovanje zakonskih rokova u zakazivanju i nastavcima pretresa/rasprava<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Sl. gl. BiH 25/04, 93/05 i 15/08.

<sup>23</sup> Sl. gl. BiH 1/21.

<sup>24</sup> Po dva osnova: sudija može ostvariti do 20 bodova od mogućih 100 za ažurnost i do 4 boda za ažurno i efikasno rješavanje predmeta srednjeg i visokog nivoa korupcije i organizovanog kriminala, čl. 14 st. 2 t. c i čl. 20 st. 1 t. b Kriterija. Prilikom ocjenjivanja rada sudije po elementu ocjene ažurnosti/efikasnosti rada ocjenjivač može pribaviti mišljenje predsjednika sudskog odjela ili stručnog kolegija suda, a podaci o ažurnosti/efikasnosti pribavljaju se kroz izvještaje CMS, pri čemu se prati i poštovanje planova rada na starim predmetima.

<sup>25</sup> I po tom kriterijumu sudija može ostvariti do 20 bodova, odnosno 24 ako radi na rješavanju predmeta srednjeg i visokog nivoa korupcije i organizovanog kriminala. Imajući u vidu cilj i svrhu praćenja efikasnosti rada sudije, mjerenje efikasnosti bi trebalo biti čisto statistički podatak.

## 6. Odgovornost u radu sudija u Bosni i Hercegovini

Sudija je odgovoran za svoj rad na predmetima i ponašanje u obavljanju dužnosti sudije, a ne odgovara za iznijeta mišljenja i odluke donijete u predmetima na kojima radi. Ovakva postavka je logična obzirom da sudija mora biti nezavisan i nepristrasan u svom radu. Pozivanje sudije na odgovornost u radu, nije pravilo nego izuzetak i propisana je samo kroz disciplinsku odgovornost.

### 6.1. Pravni okvir

Pravni okvir za odgovornost u radu sudija u Bosni i Hercegovini čine zakon i poslovnik donijet na osnovu tog zakona: ZVSTS BiH<sup>26</sup> i Poslovnik VSTS<sup>27</sup>. Odgovornost sudije u radu može se svesti na odgovornost koja se tiče *pristupa sudije radu* (sposobnost za odgovorno obavljanje funkcije) i *ličnu odgovornost* (disciplinsku odgovornost sudije) u obavljanju sudijske funkcije<sup>28</sup>. Odgovoran odnos prema radu procjenjuje se pri izboru sudija, a prati se tokom obavljanja sudijske funkcije, a svako odstupanje od propisane odgovornosti povlači disciplinsku odgovornost sudije.

### 6.2. Disciplinska odgovornost

Sudije su disciplinski odgovorne za zakonom propisane disciplinske prekršaje koje su učinili s umišljajem ili iz nehata.<sup>29</sup> Disciplinski postupci se pokreću uglavnom na osnovu prijava stranaka u postupku i anonimnih prijava, rjeđe po prijavama rukovodilaca (predsjednika sudova), tako da se preispituju samo oni postupci koji su prijavljeni, tako da UDT nema dovoljne kapacitete da pokrene disciplinske postupke i po službenoj dužnosti, praćenjem i provjerom rada sudija, zbog čega bi se u UDT trebali uključiti i tužioci, kao što su sudije uključene u rad prvostepenih disciplinskih komisija. Tako bi se kapacitet UDT povećao a samim tim postigla veća kontrola odgovornosti rada sudije.<sup>30</sup> Disciplinska odgovornost sudije kao i krivična i prekršajna odgovornost, uvijek se uzima u obzir prilikom imenovanja, odnosno napredovanja sudije (zakonska rehabilitacija i brisanje osude ne uzimaju se u obzir) i iste prate sudiju kroz čitav radni vijek, pa često su smetnja kod imenovanja ili napredovanja.

<sup>26</sup> Sl. gl. BiH 25/04, 93/05 i 15/08.

<sup>27</sup> Sl. gl. BiH 55/13, 96/13, 46/14, 61/14, 78/14, 27/15, 46/15, 48/17 i 41/18.

<sup>28</sup> Sudije i prilikom svečane izjave nakon imenovanja a prije preuzimanja dužnosti izjavljuju da će odgovorno obavljati sudijsku dužnost i donositi odluke. Sposobnost za odgovorno obavljanje funkcije je propisana kao kriterijum prilikom rangiranja kandidata u postupku provođenja konkursne procedure za imenovanje.

<sup>29</sup> Disciplinske postupke pokreće Ured disciplinskog tužioca (u daljem tekstu UDT) a provode ga disciplinske komisije VSTS (prvostepena i drugostepena). Sam disciplinski postupak je propisan kao neka vrsta kombinovanog krivičnog i praničnog postupka, a odredbe o postupku propisane su u ZVSTS i Poslovniku VSTS, pa kako sve odredbe o disciplinskom postupku koji se vodi protiv sudija nisu propisane na jednom mjestu nužno bi bilo da se disciplinski postupak propiše posebnim pravilnikom u kome bi cijeli postupak bio razrađen i propisan na jednom mjestu.

<sup>30</sup> Kao disciplinski prekršaji sudija propisana su 23 disciplinska prekršaja, sve u čl. 56 ZVSTS.



## 7. Uticaj norme na kvalitet, efikasnost i odgovornost u radu sudija u Bosni i Hercegovini

Imajući u vidu sve naprijed navedeno jasno je da propisana norma ima uticaja kako na kvalitet, tako i na efikasnost i odgovornost u radu sudije. Ovdje ću odvojeno izložiti uticaj norme na kvalitet, a posebno na efikasnost i odgovornost sudije.

### 7.1. Uticaj norme na kvalitet

Iz mog dosadašnjeg sudijskog iskustva (rad na gotovo svim vrstama prvostepenih i drugostepenih predmeta), bez ikakve dileme mogu reći da je norma kako je trenutno propisana sudijama, previsoka. Za njeno postizanje neophodan je dodatni rad kod kuće ili duži rad na radnom mjestu. Ukoliko sudija teži da taj rad bude i kvalitetan onda zasigurno takve rezultate u ovako postavljenom sistemu normiranja neće moći ostvariti samo u okviru redovnog radnog vremena. Ovakvo mišljenje sudije svakodnevno ističu u međusobnoj komunikaciju. Previsoko postavljena orijentaciona mjerila (norma) rezultat je prije svega činjenice da je većina sudija pored redovnog obavlja sudijske dužnosti usmjerena na razna stručna usavršavanja i edukacije. Ovo je rezultat konstantnih izmjena i dopuna kako procesnih tako i materijalnih propisa. Njihove izmjene nužno nameću i dodatnu edukaciju, a ona (preko 3 dana obavezne edukacije) smanjuje fond radnih sati sudije u toku mjeseca. Odsustvo sudije ne utiče na broj predmeta u radu, odnosno sudija mora uraditi zadatu normu bez obzira na odsustva, ako teži napredovanju.

Važećim Kriterijima nisu vrednovana sva odsustva<sup>31</sup>. Imajući u vidu da odsustva zbog edukacija, sjednica odjeljenja i vijeća, zakonom propisanih odsustava (državni i vjerski praznici), pa čak i dio godišnjeg odmora nisu izuzeti od norme, jer se ostvareni godišnji rezultati vrednuju na bazi 11 radnih mjeseci, a kako sam već naveo sudija zbog zakonom propisanih odsustava radi samo nepunih 10 mjeseci, jasnim se ukazuje i dolazi do zaključka da su trenutno propisana orijentaciona mjerila previsoka. Kako sudija prema propisanim orijentacionim mjerilima redovnim radom teško može postići trenutno propisanu normu, a još teže kvalitet, onda je izvjesno da ukoliko sudija ostvari propisanu orijentacionu normu, da će biti upitan kvalitet tako ostvarene orjenatacione norme, pa je uticaj norme na kvalitet nesporan i to u negativnom smislu.

### 7.2. Uticaj norme na efikasnost

Najveći uticaj norme (direktan) ogleda se na efikasnosti u radu sudije, jer se propisivanjem veće norme utiče na ažurnost u radu, pa je to često jedan od mehanizama rješavanja efikasnosti rada sudova. To opet negativno utiče na efikasnost sudije kao pojedinca u okviru pravosuđa, jer se efikasnost pravosuđa mora ostvarivati kroz druge mehanizme, a ne kroz povećanje norme. Takvo postizanje efikasnosti uvijek ima negativne efekte na druge segmente kako u pravosuđu, tako i u radu svakog sudije pojedinačno.

Kako norma u suštini predstavlja kvantitet, odnosno broj odluka u jednom izvještajnom periodu (mjesecu), prava mjera uveliko će uticati i na efikasnost u radu sudije, odnosno na ažurnost

<sup>31</sup> Kao opravdani razlozi za neispunjenje godišnje norme propisani su: odsustvo zbog bolovanja i prisustva sjednicama i sastancima radnih tijela VSTV BiH, odsustvo odobreno u skladu sa pozitivnim pravnim propisima, na osnovu odluke predsjednika suda ili VSTV BiH i nedovoljan broj predmeta koji su dodijeljeni sudiji u rad u periodu ocjenjivanja.

sudije. Trenutno se ažurnost u sudovima postiže visoko postavljenim orjentacionim mjerilima kao i postavljenim planovima starih predmeta. Oni su propisani i postavljeni tako da njihovo ostvarenje na kraju izvještajnog perioda uvijek vodi prekoračenju 100% propisane norme. Naime, sudija pored predmeta iz plana rješava i tekuće hitne i lakše predmete, jer se hitni predmeti moraju raditi preko reda, a rješavanje lakših predmeta doprinosi efikasnosti u radu sudije. Tačno je da se povećanjem normativa postiže efikasnost, ali se na isti način utiče i na kvalitet, pa se svaki pozitivno uticaj norme na efikasnost, mora negativno odraziti na kvalitet u radu sudije.

### *7.3. Uticaj norme na odgovornost*

Uticaj norme na odgovornost sudije je posredna i ona se ogleda u propustima sudija u radu koji su često posljedica želje za ostvarivanjem norme. Takvi propusti rezultiraju činjenjem disciplinskih prekršaja, pa visoko postavljena norma po mojoj procjeni i iskustvu u radu disciplinske komisije VSTS, često dovodi i do disciplinske odgovornosti,<sup>32</sup> a pored toga neostvarivanje norme u određenom procentu povlači i disciplinsku odgovornost.<sup>33</sup> Propisivanje većeg broja predmeta u normi, proporcionalno povećava odgovornost sudije na radu na predmetima, kao i u pogledu organizovanja raspoloživog radnog vremena za druge obavezne aktivnosti (edukacija, sjednice odjeljenja, vijeća).

## **8. Uticaj ocjenjivanja na kvalitet, efikasnost i odgovornost u radu sudija u Bosni i Hercegovini**

Iz izloženog slijedi da propisano ocjenjivanje rada sudija ima uticaja kako na kvalitet, tako i na efikasnost i odgovornost u radu sudije. Zbog toga ću i ovdje posebno izložiti uticaj ocjenjivanja na kvalitet, a posebno na efikasnost i odgovornost sudije.

### *8.1. Uticaj ocjenjivanja na kvalitet*

Uticaj ocjene na kvalitet u radu sudije, je uzajaman, jer je kvalitet odluka elemenat ocjene rada sudije, pa što je kvalitet bolji to je i ocjena veća. Da bi sudija ostvario najbolju ocjenu mora imati visok nivo kvaliteta, jer Kriteriji dozvoljavaju da samo 10% ukinutih odluka ne utiču na ocjenu sudije. Tolerancija od 10% se često ne može postići, jer na pojedinim referatima sudije imaju na desetine ožalbenih odluka, pa ne samo da je teško imati sve potvrđene odluke, nego je to često i nemoguće zbog raznih okolnosti (promjena stava neposredno višeg suda, ukidanje u neznatnom dijelu, preinačavanje odluka koje se računaju kao ukinute). Nastojanje da se kroz Kriterije od ocjenivanja izuzmu pojedine ukinute odluke (promjena stava neposredno višeg suda, ukidanje u neznatnom dijelu) omogućavaju sudijama da postignu odlične rezultate. Zbog toga su su Kriteriji koji su u posljednje vrijeme često mijenjani, za razliku od orjentacionih mjerila (norme) mnogo objektivniji. Kako sam već istakao u ovom segmentu ocjenjivač nema posebnog uticaja, jer broj bodova za kvalitet isključivo zavisi od odluka viših instanci (sudova).

<sup>32</sup> Dokaz veliki broj disciplinskih prekršaja zbog propusta u radu sudije na predmetima, gdje sudije u odbrani ističu opterećenje propisanom normom.

<sup>33</sup> Dokaz vođenje disciplinskih postupaka po tom osnovu.

### 8.2. Uticaj ocjenjivanja na efikasnost

Kako je i efikasnost jedan od elemenata ocjene rada, to je uticaj efikasnosti na ocjenjivanje nesporan i uvijek prisutan. Iako efikasnost u elementima ocjenjivanja ima manji udio od orijentacione norme i kvaliteta odluka, on uveliko utiče na krajnji ishod ocjene. Upravo kod ovog elementa ocjene rada ocjenjivač ima najveći uticaj, jer efikasnost sudije se određuje kako kroz statističke izvještaje iz CMS tako i kroz pribavljena mišljenja i zapažanja ocjenjivača. U trenutno važećim Kriterijumima ocjenjivači u ovom segmentu imaju najveći uticaj pri ocjenjivanju rada sudije, odnosno ovaj kriterijum ne zavisi isključivo od samog sudije.

### 8.3. Uticaj ocjenjivanja na odgovornost

Uticaj ocjenjivanja na odgovornost sudije ogleda se pretežno u činjenici da ponovljena negativna ocjena sudije povlači disciplinsku odgovornost. Međusobni uzajamni odnos ocjenjivanja i odgovornosti može se posmatrati i kao odnos opšteg prema opštem, jer je odgovornost samostalan i nezavisan element i samo posredno utiče na ocjenjivanje, pa se može reći da ocjenjivanje nema velikog uticaja na odgovornost sudije, osim u pogledu činjenice da ocjena sudije u suštini odražava nivo odgovornosti sudije prema radu. Ranija disciplinska odgovornost sudije ima se u vidu prilikom napredovanja sudije, pa sudije koje su disciplinski odgovarale imaju manje izgleda za napredovanje.

## 9. Zaključak

Normiranje i ocjenjivanje sudija u međusobnoj je uzajamnoj vezi sa kvalitetom i efikasnošću rada i odgovornosti u radu sudije, tako da oni direktno utiču na rad sudije, a posredno i na integritet sudije. Negativan i posredan uticaj normiranja i ocjenjivanja na integritet sudija mogao bi se svesti na preopterećenost sudija propisanim normativima sa jedne strane i zavisnoću napredovanja sudije od ocjenjivanja, tako da se može zaključiti da su normiranje i ocjenjivanje više u funkciji ograničenja nego u funkciji unapređenja sudijskog integriteta, jer integritet sudije podrazumijeva odsustvo bilo kakvih uticaja pa i ovakvih, posrednih.

Mišljenja sam da je trenutno mjerenje kvaliteta i efikasnosti kroz sistem važećeg normiranja i ocjenjivanja opravdano, ali da se može unaprijediti. Mišljenja sam da mora preispitati model normiranja i ocjenjivanja i da je normiranje kao mehanizmi kojim VSTS vrši mjerenje i praćenje rezultata sudija, suviše u trenutno propisanom obliku. On predstavlja veliki teret za sudije. Zbog toga bi trenutno važeći model trebalo preispitati. Ocjenjivanje je opravdano samo za novoizabrane sudije i za napredovanje u karijeri. Mjerenje kvaliteta i efikasnosti sudije je u funkciji unapređenja integriteta sudije, jer kroz efikasan i kvalitetan rad sudija pokazuje svoj integritet.

Odnos integriteta sudije i VSTS-a kao institucije morao bi biti usklađen upravo kroz adekvatne modele normiranja i ocjenjivanja, a sudije bi putem strukovnih udruženja trebale na aktivniji način uključiti u postupak preispitivanja modela normiranja i ocjenjivanja. Njihova se uloga trenutno svodi samo na davanje prijedloga.

Ponašanje u skladu sa zakonskom regulativom i etičkim normama je sudijska obaveza. Uticaj norme i ocjenjivanja na odgovornost sudije je zbog toga posredan, preko disciplinske

odgovornosti. Takav uticaj je u funkciji unapređenja sudijskog integriteta, jer se kroz disciplinsku odgovornost preispituje odgovornost sudije u radu. Analizom disciplinske odgovornosti sudije došao sam do zaključka da bi sam disciplinski postupak trebalo zaokružiti jednim posebnim aktom (pravilnikom) koji bi detaljnije i na jednom mjestu regulisao kompletan postupak. Kako je odgovornost sudije jedan od najbitnijih segmenata na kojima bi se trebalo raditi, nužno bi bilo pojačati kapacitet UDT u koji bi trebalo uključiti i tužioce, kao što su sudije uključene u prvostepene disciplinske komisije.