

Džermin Pašić*

Uspostavljeni sistem vrednovanja rada tužilaca u Bosni i Hercegovini i njegove posljedice

Sadržaj

1. Uvod
2. Uloga tužioca u krivičnompravnom sistemu Bosne i Hercegovine kao osnov utvrđivanja kriterija za vrednovanje tužilačkog rada
 - 1.1. Uloga tužioca u istrazi
 - 1.2. Uloga tužioca u postupku optuživanja i glavnog pretresa
 - 1.3. Uloga tužioca u postupku po pravnim lijekovima
3. Vrednovanje rada tužilaca u pravosudnom sistemu Bosne i Hercegovine
 - 3.1. Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad tužilaca
 - 3.2. Utvrđeni kriteriji za ocjenjivanje tužilaca
4. Posljedice uspostavljenog sistema ocjenjivanja
 - 4.1. Uticaj sistema vrednovanja na efikasnost u radu tužilaca i tužilaštava
 - 4.2. Sistem vrednovanja i principi krivičnog postupka
 - 4.3. Uticaj sistema vrednovanja na politiku gonjenja u tužilaštvima
 - 4.4. Posljedice sistema vrednovanja na postupak imenovanja tužilaca
5. Zaključak

1. Uvod

U postratnom periodu u Bosni i Hercegovini, organizovani kriminal, privredni kriminal i korupcija predstavljaju ozbiljan izazov razvoju pozitivnih društvenih i ekonomskih tokova. Volja države da se suoči sa učestalim zahtjevima za jačanje načela vladavine prava, sa efikasnijim suzbijanjem kriminala, naročito korupcije i drugih oblika organiziranog kriminala, sa razvojem efikasnog i nezavisnog pravosuđa, dolazi do izražaja u prihvatanju reforme krivičnog zakonodavstva. Tako je u Bosni i Hercegovini 2003. godine stupio na snagu set zakona koji je tada popularno nazvan „*Zakoni za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala*“. Ovim setom je otvoreno razdoblje korjenitih reformi u krivičnompravnom sistemu Bosne i Hercegovine. Poseban akcent je stavljen na reformisanu ulogu tužioca u krivičnoprocesnim odnosima. Osiguranje nezavisnog, nepristrasnog i profesionalnog vršenja tužilačke funkcije u nadležnosti je Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (VSTV) od stupanja na snagu Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću (01. juna 2004. godine)¹. Razumjevanje značaja uloge tužioca u novom krivičnompravnom sistemu Bosne i Hercegovine ima presudan uticaj na stvaranju

* Autor je tužilac Tužilaštva Bosne i Hercegovine.

¹ Čl. 3 st. 1 Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću, *Sl. gl. BiH* 25/04.

uslova kojima se osigurava efikasniji rad tužilaca i tužilaštava u Bosni i Hercegovini, a time i na efikasnije suzbijanje kriminala. Jedan od instrumenata koji može osigurati efikasniji rad tužilaca i tužilaštava jeste *objektivno, svrsishodno i stimulatивно* vrednovanje njihovog rada. U takvom nastojanju VSTV je donio Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u Bosni i Hercegovini koji se primjenjuje od 01. januara 2017. godine² (Pravilnik).

2. Uloga tužioca u krivičnompravnom sistemu Bosne i Hercegovine kao osnov utvrđivanja kriterija za vrednovanje tužilačkog rada

Zakonima o krivičnom postupku u Bosni i Hercegovini definisana su osnovna prava i osnovne dužnosti tužioca u otkrivanju i gonjenju učitelja krivičnih djela³. Reforme krivičnog sistema u Bosni i Hercegovini su podrazumjevale radikalno zaokret u odnosu na ranije zakone jer je, između ostalog, otkrivanje krivičnih djela, pokretanje i vođenje istrage povjereno tužiocu i njemu podređenim ovlaštenim službenim osobama. U cijelom toku istrage, tužilac je u krivičnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine *dominus litis*, on njom rukovodi i nadzire je, te upravlja aktivnostima ovlaštenih službenih lica. Zakonima definisani principi akuzatornosti krivičnog postupka, legaliteta krivičnog gonjenja i princip mutabiliteta, odražava stepen ovlaštenja koje je država povjerila tužiocu u Bosni i Hercegovini. U kontekstu reformisanog koncepta krivičnog postupka i načela kontradiktornosti, došlo je i do značajnog promicanja uloge tužioca u fazi glavnog pretresa. Teret dokaza je na tužiocu i ukoliko *van razumne sumnje* ne dokaže osnovanost optužbe, sud optuženog oslobađa. Cjelokupan krivični postupak obiluje brojnim krivično-procesnim odnosima s dominantnim učešćem tužioca. Nova uloga tužioca diktira potrebu za novim i drugačijim pristupom u načinu ocjenjivanja njegovog rada.

2.1. Uloga tužioca u istrazi

Zakoni o krivičnim postupcima sadrže novu koncepciju istrage (nazvane i prethodnim postupkom) koja predstavlja prvi procesni stadij u okviru krivičnog postupka. Istraga je zaokružena cjelina postupanja koja se nalazi u rukama tužioca od trenutka saznanja da je izvršeno krivično djelo. Tužilac se o izvršenom krivičnom djelu može usmeno obavijestiti, a svoja saznanja može crpiti i neposrednim opažanjem. U praksi, to znači da aktivnosti i rad tužilaca započinje još u trenutku kada nije ni formiran tužilački spis ili do njegovog formiranja možda neće ni doći. Od samog obavještenja o izvršenom krivičnom djelu, tužilac odlučuje o istražnoj strategiji i određuje smjernice u istraživanju krivičnog događaja. Tužilac je od kabinetskog tijela postao aktivni, operativni subjekt krivičnog gonjenja, istrage i krivičnog postupka, pred kojeg su postavljeni i zadaci terenskog i istražiteljskog rada⁴. Nadzor tužioca nad radom ovlaštenih službenih osoba u zakonima je definisan kao preduzimanje potrebnih mjera da se pronađe učitelj, da se spriječi skrivanje ili bjekstvo osumnjičenog, da se otkriju ili sačuvaju tragovi krivičnog djela i predmeti koji mogu poslužiti kao dokazi, te da se prikupe sve informacije koje mogu biti korisne u krivičnom postupku⁵. Sve navedene mjere u praksi

² Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u Bosni i Hercegovini, *Sl. gl. BiH* 64/16.

³ Čl. 35 st. 1 Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH* 3/03.

⁴ S. Sarajlija, Položaj i uloga tužioca na glavnom pretresu, *Časopis za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije*, Sarajevo 2011, s. 22.

⁵ Čl 35 st 2 tač. a Zakona o krivičnom postupku BiH (bilj. 3).

uglavnom ne trpe odlaganje. U toku sprovođenja istrage tužilac može preduzimati sve radnje dokazivanja, koje uključuju ispitivanje osumnjičenog, saslušanje svjedoka, vršenje uviđaja i rekonstrukciju događaja, preduzimanje potrebnih mjera koje obezbjeđuju zaštitu svjedoka i informacije, a naređuje i potrebna vještačenja⁶. Od složenosti predmeta, tačnije okolnosti pod kojima je krivično djelo učinjeno, načina njegovog izvršenja, te stepena ugrožavanja zaštićenog dobra, zavisi broj preduzetih radnji dokazivanja i angažman tužioca. Odredbe zakona o krivičnim postupcima u Bosni i Hercegovini, kojima se određuje pojam „ovlaštena službena osoba“, odražavaju obim krivičnoprocesnih odnosa prethodnog postupka⁷. U najsloženijim predmetima organizovanog, privrednog kriminala i korupcije, tužilac formira istražilačke timove, sastavljene od ovlaštenih službenih osoba više policijskih organa, s kojima je u potrebi nadzora u svakodnevnom kontaktu. U ovoj fazi postupka dužan je prikupiti i dokaze o imovinskopravnom zahtjevu vezanom za krivično djelo⁸. U istrazi tužilac donosi najveći broj odluka u radu na jednom predmetu, a donošenje pojedinih zahtjeva poseban vid kreativnosti u pristupu ocjenjivanja činjenica i razumjevanja cjelokupne istrage. Tužilački osjećaj i sposobnost pravovremenog odlučivanja, koji su vrlo često odlučujući za efikasnu istragu, teško se može kvalitativno izraziti. Rezultat istrage ne zavisi samo od njega. Iako svojim odlučivanjem utiče na sudbinu postupka (donosi naredbu o sprovođenju istrage, naredbu da se istraga neće sprovoditi, naredbu o obustavi istrage ili istragu okončava podizanjem optužnice) tužilac je u uspješnosti limitiran sposobnošću ovlaštenih službenih lica koji rade pod njegovim nadzorom, kao i kvalitetom odlučivanja sudije za prethodni postupak u radnjama dokazivanja koje podrazumjevaju učešće suda.

Proces reforme krivičnog sistema u Bosni i Hercegovini nije istovremeno i adekvatno pratila nužna *reforma policije*. Unutrašnja organizacija policijskih agencija ima striktno razvijenu hijerarhijsku strukturu i jasno definisan odnos nadređenih prema podređenim. Tužilac nije u mogućnosti birati policijske službenike koji će pod njegovim nadzorom sprovoditi istragu. Bez obzira na zakonom jasno definisan položaj i ovlaštenja tužioca u istrazi, mišljenja sam da vrlo često u praksi „konce vuče neko drugi“. Ovo naročito dolazi do izražaja u istragama po predmetima privrednog kriminala i korupcije, gdje se neminovno prepliću različiti politički interesi.

2.2. Uloga tužioca u postupku optuživanja i glavnog pretresa

Aktivna uloga i učešće tužioca daje pečat cjelokupnom krivičnom postupku. Uz podizanje optužnice ili do kraja glavnog pretresa može doći do sporazumjevanja o krivici i zaključenja sporazuma o priznanju krivice strana u postupku. Odluka o odabiru vrste i visine krivičnopravne sankcije srazmjerne učinjenom krivičnom djelu i drugim odlučnim okolnostima, u rukama je tužioca. Ponovno je meritorno njegovo odlučivanje o ishodu postupka. U toku glavnog pretresa kreativnost u odabiru dokaza i načinu njihovog izvođenja, ključ su uspjeha dokazivanja optužnice. Visoki standardi dokazivanja koji su u praksi uspostavili sudovi u Bosni i Hercegovini, naročito kod dokazivanja krivičnih djela privrednog kriminala i korupcije, stvarnu sliku kvaliteta i kvantuma izvedenih dokaza optužbe u toku dokaznog postupka čini potpuno

⁶ Čl. 217 st. 1 Zakona o krivičnom postupku BiH (bilj. 3).

⁷ Čl. 20 tač. g Zakona o krivičnom postupku BiH (bilj. 3).

⁸ Čl. 197 st. 1 Zakona o krivičnom postupku BiH (bilj. 3).

iskrivljenom, a rezultat potpuno nepredvidivim. I u ovoj fazi postupka efikasnost tužioca zavisi od vještina i sposobnosti sudije da upravlja postupkom. Odluka kojom se optuženi oslobađa od optužbe, u praksi sudovanja u Bosni i Hercegovini, vrlo često nema nikakve veze sa kvalitetom optuženja, stručnošću ili umijećem tužioca. Danas smo svjedoci velikog broja oslobađajućih odluka zbog ocjene sudskih vijeća da su pribavljeni i izvedeni dokazi nezakoniti i to nerijetko upravo zbog propusta samog suda u određenim fazama postupka. Iako sam mišljenja da se često radi o povredama koje nemaju karakter niti bitnih povreda odredaba krivičnog postupka, u standardima koji su zauzeli sudovi po pitanjima zakonitosti dokaza, zbog formalnih nedostataka u pismenim naredbama sudije za prethodni postupak koje on donosi po prijedlogu tužioca ili ovlaštenih službenih lica, pribavljeni i izvedeni dokazi se proglašavaju nezakonitim. Primjenom i tumačenjem odredbi o zakonitostima dokaza, po standardu tzv. "ploda trule vočke", sud ne može zasnivati svoju odluku na drugim dokazima koji su dobijeni na temelju nezakonitih dokaza⁹.

Uzimajući u obzir navedeno, postavlja se pitanje da li se sudsko odlučivanje i vrste donesenih presuda uopšte mogu dovoditi u vezu sa vrednovanjem rada tužilaca. Ovo pitanje posebno dobija na značaju zbog zakonskih ovalaštenja tužiocu, da do završetka glavnog pretresa može odustati od krivičnog gonjenja¹⁰, jer se u toku postupka izmjenilo činjenično stanje ili je pribavljen novi dokaz za kojeg se u provedenoj fazi krivičnog postupka uopšte nije ni znalo.

2.3. Uloga tužioca u postupku po pravnim lijekovima

Reformom pravosudnog sistema u Bosni i Hercegovini reorganizirana su i tužilaštva. Reforma se u bitnom razlikuje od reorganizacije sudova. U cilju efikasnog ostvarivanja nadležnosti države Bosne i Hercegovine i poštivanja ljudskih prava i zakonitosti na njenoj teritoriji, Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu donio je Odluku o osnivanju Tužilaštva Bosne i Hercegovine u avgustu 2002. godine¹¹. Donošenjem zakona o tužilaštvima u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko Distriktu¹², prestala su da postoje općinska i osnovna javna tužilaštva. Obim ove „reformе“ najbolje ilustruje činjenica da je broj tužilaštava u Bosni i Hercegovini sa 103 smanjen na 19. Restruktuiranje tužilačkog sistema pravdano je finansijskom neodrživosti ranijeg stanja¹³. Istovremeno, doneseni novi zakoni o sudovima zadržali su ranije postojeću organizaciju sudova po mjesnoj i stvarnoj nadležnosti. Restruktuiranje tužilačkog sistema, između ostalog, imalo je direktnu refleksiju na ulogu tužioca u postupku po pravnim lijekovima. Za razliku od ranijih zakonskih rješenja, novim zakonima o tužilaštvima u Bosni i Hercegovini, kantonalni tužioc i u Federaciji i okružni tužioc i u Republici Srpskoj u ostvarivanju svojih funkcija postupaju u drugom stepenu pred kantonalnim/okružnim sudovima, dok tužioc Tužilaštva Bosne i Hercegovine postupaju pred Apelacionim odjeljenjem Suda Bosne i Hercegovine. U postupku odlučivanja po žalbi vijeća apelacionih odjeljenja uvažavajući istaknute žalbene razloge mogu ukinuti presudu i ponovno održati pretres, na koji se shodno

⁹ Čl. 10 st. 3 Zakona o krivičnom postupku BiH (bilj. 3).

¹⁰ Čl. 38 Zakona o krivičnom postupku BiH (bilj. 3).

¹¹ Zakon o Tužilaštvu Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH* 24/02, 3/03.

¹² Zakon o Tužilaštvima Republike Srpske, *Sl. gl. RS* 55/02, 85/03, 115/03, 37/06 i 68/07. U Federaciji BiH slični zakoni sa istovjetnim prelaznim i završnim odredbama doneseni su na nivou kantona.

¹³ Publikacija *Desetljeće utemeljenja i rada VSTV*. Dostupno na: <https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/kategorije.jsp?ins>

primjenjuju odredbe o glavnom pretresu u prvostepenom postupku¹⁴. Tako se uloga tužioca u postupku glavnog pretresa u praksi vrlo često ponavlja i u postupku po redovnim pravnim lijekovima. U postupku po vanrednim pravnim lijekovima može doći do ponavljanja postupka. Na ponovljeni postupak koji se vodi na osnovu rješenja kojim je dopušteno ponavljanje krivičnog postupka, primjenjuje se iste odredbe kao i na prethodno vođeni postupak¹⁵.

3. Vrednovanje rada tužilaca u pravosudnom sistemu Bosne i Hercegovine

Utvrđivanje kriterija za ocjenu rada tužilaca u Bosni i Hercegovini u nadležnosti je VSTV¹⁶. Pitanjem utvrđivanja kriterija VSTV se bavi još od 2012. godine, kada je prvi put donesen Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima BiH, koji je već u 2014. godini u dva navrata pretrpio izmjene i dopune. Po donošenju pravilnika o orijentacionim mjerilima VSTV je utvrdio kriterije za ocjenjivanje rada tužilaca u Bosni i Hercegovini. Temeljem praćenja primjene tada utvrđenih kriterija u ocjenjivanju rada tužilaca poznato mi je da su tužioci na svim nivoima tužilaštava nezadovoljni elementima ocjenjivanja zahtjevali izmjene i dopune pravilnika, a na temu utvrđenih kriterija pri strukovnim udruženjima i na stručnim skupovima vodile su se brojne rasprave. Po osnovama predloženih izmjena i kritika moglo se zaključiti da su tužioci načelno prihvatili utvrđeni koncept ocjenjivanja njihovog rada. Danas i nakon donošenja novog Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u Bosni i Hercegovini (Pravilnik), koji se primjenjuje od 01. januara 2016. godine¹⁷, te utvrđenih kriterija za ocjenjivanje rada tužilaca, struka se nije bavila *pitanjem odnosa orijentacionih mjerila i utvrđenih kriterija prema osnovnim principima krivičnog postupka i stvarnim efektima njihove primjene na efikasnost rada tužilaca*.

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

Pravni osnov za donošenje pravilnika su nadležnosti VSTV propisane članom 17 tačka 22, 25 i 26 Zakona o VSTV¹⁸. Kao polazna osnova za utvrđivanje mjerila, uzima se *zakonito*, pravilno i blagovremeno rješavanje predmeta u toku jedne kalendarske godine¹⁹. Svrha Pravilnika proizilazi iz pravnog osnova za njegovo donošenje, a sastoji se od tri osnovna elementa: (1) osiguranje jednake primjene pravila u praćenju i vrednovanju rada i rezultata rada za sve tužioce u Bosni i Hercegovini, (2) osiguranje *efikasnijeg rada tužilaca i tužilaštava u Bosni i Hercegovini*²⁰, (3) utvrđivanje potrebnog broja tužilaca za obavljanje tužilačkog posla kao i broj pratećeg pomoćnog osoblja. Odgovornost i nadzor nad pravilnom primjenom Pravilnika je na rukovodiocima, odnosno glavnim tužiocima koji su unutar tužilaštava dužni organizirati vođenje posebnih evidencija na osnovu podataka iz Sistema za automatsko upravljanje tužilačkim predmetima (u daljem tekstu „TCMS“). Godišnji rezultat rada tužioca dobija se matematičkom operacijom kojom se završeni broj predmeta podijeli s normom za tu vrstu predmeta, a dobijeni

¹⁴ Čl. 317 st. 1 Zakona o krivičnom postupku BiH (bilj. 3).

¹⁵ Čl. 333 st. 1 Zakona o krivičnom postupku BiH (bilj. 3).

¹⁶ Čl. 17 tač. 22 Zakona o VSTV (bilj. 1).

¹⁷ Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad tužilaca u tužilaštvima u Bosni i Hercegovini, *Sl. gl. BiH* 64/16.

¹⁸ Čl. 17 tač. 22, 25 i 26 Zakona o VSTV (bilj. 1).

¹⁹ Čl. 2 Pravilnika (bilj. 17).

²⁰ Čl. 3 st. 2 Pravilnika (bilj. 17).

rezultat se množenjem s brojem 100 iskazuje u obliku postotka²¹. U ostvarivanju svrhe Pravilnika, kao osnovi orijentacionih mjerila uzimaju se evidencije o redovnom i efektivnom radu tužioca (ukupan broj riješenih predmeta u zadanom periodu): evidencije o prisustvima pred sudom, evidencije o realizaciji godišnjeg plana rada, evidencije po planu rješavanja starih predmeta, vrednovanje predmeta po mogućim načinima završetka za sve vrste predmeta i vrednovanje predmeta u kojem je podnesena žalba. Predviđeni su i posebni orijentacioni osnovi za vrednovanje rada tužioca, kao: posebne situacije vrednovanja izuzetno složenih predmeta, vrednovanje predmeta s više prijavljenih/osumnjičenih lica, vrednovanje rada u tužilačkim timovima i posebno vrednovanje predmeta s obzirom na veliki broj i dužinu trajanja pretresa. Posebni osnovi za vrednovanje izuzetno složenih predmeta i predmeta s više prijavljenih lica ne odnose se na predmete organiziranog kriminala, ratnih zločina i terorizma. Pitanje procjene posebne složenosti predmeta (izuzetno složen ili složen obzirom na veliki broj i dužinu trajanja pretresa) kao osnova za veće vrednovanje, fakultativne je prirode i pokreće ga postupajući tužilac. Ukoliko smatra da dodjeljena vrijednost u konkretnom predmetu ne odgovara njegovoj pravoj vrijednosti, tužilac može glavnom tužiocu uputiti obrazložen pismeni zahtjev za donošenje odluke o priznavanju većeg vrednovanje predmeta, o čemu glavni tužilac donosi posebnu odluku²². Odluka glavnog tužioca o posebnom vrednovanju predmeta prolazi kontrolu VSTV, odnosno Komisije za efikasnost tužilaštava, koja razmatra njenu opravdanost. Članom 21 Pravilnika propisana su orijentaciona mjerila za praćenje rezultata rada tužilaca (orijentacijska norma), zavisno od nivoa tužilaštva kojem pripadaju i njegove stvarne nadležnosti. Mjerila su određena po principu utvrđenog broja tužilačkih odluka (samo onih kojima se rješava predmet) potrebnog za ispunjenje godišnje tužilačke norme i podjeljena zavisno od vrste predmeta. Orijetacijska mjerila postavljaju gradaciju vrednovanja tužilačkih odluka, kako po vrsti odluke, tako i po vrstama predmeta u kojima je donesena. Prema vrstama predmeta najviše cijenjene su odluke u predmetima po krivičnim djelima protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, koji nose „TCMS“ oznaku KTT (djela terorizma), KTRZ (djela ratnog zločina), a potom KTO (djela organizovanog kriminala).

Dakle, vrednovanje/ocjena rada tužilaca je samo jedan od svrsishodnih elemenata za donošenje ovog Pravilnika. Drugi elementi svrhe u pravilnoj primjeni Pravilnika mogli bi VSTV poslužiti za efikasno vršenje drugih ovlaštenja propisanih Zakonom o VSTV. Pravilnik je u osnovama za utvrđivanje orijentacionih mjerila uglavnom obuhvatio ulogu tužioca u svim fazama krivičnog postupka, izuzev u postupku po vanrednim pravnim lijekovima, bazirajući se na tužilačke odluke kao način završetka predmeta, s akcentom na rješavanje starih predmeta. Samo u posebnim orijentacionim osnovama Pravilnik sadrži parametre koji bi u određenoj mjeri mogli biti osnov za vrednovanje rada tužioca u cjelokupnom krivičnom postupku, ali se oni uzimaju u obzir samo inicijativom tužioca. U posebnom vrednovanju predmeta ili rada tužioca, po osnovama složenosti predmeta i broja osumnjičenih, izostavljeni su tužiocu koji rade na najozbiljnijim predmetima organizovanog kriminala, ratnih zločina i terorizma. Ovim Pravilnikom utvrđena orijentacijska norma je osnova za vrednovanje rada tužilaca (utvrđena godišnja norma), kao pretpostavka za utvrđivanje kriterija za konačnu godišnju ocjenu.

²¹ Čl. 19 st. 5 Pravilnika (bilj. 17).

²² Čl. 8 Pravilnika (bilj. 17).

3.2. Utvrđeni kriteriji za ocjenjivanje tužilaca

Po donesenim orijentacionim mjerilima, za konačnu ocjenu ili vrednovanje rada tužilaca u Bosni i Hercegovini VSTV je utvrdio Kriterije za ocjenjivanje tužilaca (u daljem tekstu Kriterij)²³. Utvrđeni Kriterij ima za svrhu procjenu uspjeha tužioca u periodu ocjenjivanja, koja će se koristiti u procesu imenovanja na druge funkcije, odnosno prilikom razmatranja njihove sposobnosti, podobnosti i stručnosti za napredovanje unutar pravosudnog sistema²⁴. Ocjenjivanje vrše rukovodioci, odnosno glavni tužioci. U strukturu tužilačke ocjene, u odnosu na obaveze vođenja evidencija određenih Pravilnikom, ulaze: evidencije o ostvarenoj orijentacijskoj normi (proporcionalno vremenu provedenom na radu); evidencije o kvalitetu odluka; evidencije o starosti završenih i nezavršenih predmeta, kao odnos prema radu; te evidencije o odsustvima sa posla. U ukupnoj ocjeni, elementi vrednovanja rada zastupljeni su u sljedećim omjerima: ostvarena orijentacijska norma 50% (određena Pravilnikom), kvalitet odluka 40% i odnos prema radu 10%. Na osnovu ostvarene orijentacijske norme koja se izražava u procentima, tužiocu se dodjeljuje određeni broj bodova. Kvalitet odluka kao jedan od elemenata ocjenjivanja tužilačke odluke odnosi se na podignute optužnice, naredbe o nesprovođenju istrage i naredbe o obustavi istrage. Procjena kvaliteta optužnica zavisi od ukupnog broja podignutih optužnica i ukupnog broja pravosnažnih presuda u kojima su odbijene optužbe (usljed propusta u sadržaju optužnice) ili je optuženi oslobođen od optužbe (po svim tačkama optužnice), te na osnovu pravosnažnih rješenja o odbijanju potvrđivanja optužnice (po svim tačkama optužnice)²⁵. Kvalitet naredbi o nesprovođenju ili obustavi istrage cijeni se na istovjetan način, ali u odnosu na broj rješenja kojima je glavni tužilac uvažio podnesene pritužbe na ove naredbe. Za parametre vrednovanja odnosa tužioca prema radu, u obzir se uzimaju evidencije o: rješavanju starih predmeta, izvršavanju obaveza po uputstvima glavnog tužioca u vezi sa primjenom Zakona o krivičnom postupku, poštivanju rokova, prisustva kolegijima i odnosa prema strankama i saradnicima. Kriteriji su predvidili i elemente posebnog vrijednovanja predmeta, na način da glavni tužilac za izuzetno zalaganje na postizanju vanredne efikasnosti u radu tužilaštva može tužioca nagraditi dodatnim bodovima (do 10 bodova) na ukupni zbir. Na kraju, ocjena rada tužilaca formira se na osnovu zbira osvojenih bodova po navedenim pojedinačnim elementima ocjenjivanja i opisnog je karaktera kako slijedi: nezadovoljavajuće obavlja tužilačku funkciju, zadovoljavajuće obavlja tužilačku funkciju, dobro obavlja tužilačku funkciju, uspješno obavlja tužilačku funkciju i izuzetno uspješno obavlja tužilačku funkciju²⁶.

Na osnovu izloženog izvodi se zaključak da je svrha utvrđenih kriterija osnova za napredovanje u karijeri. Utvrđeni Kriterij za ocjenjivanje rada tužilaca u Bosni i Hercegovini u strukturi tužilačke ocjene nisu uzeli u obzir sve evidencije o efektivnom radu tužioca. Evidencije o vremenu koje je tužilac proveo na glavnom pretresu u sudnici, kao najznačajniji objektivni parametar njegovog truda i zalaganja, te indikativ složenosti predmeta koji zastupa i od kojeg zavise drugi uspostavljeni kriteriji, potpuno je izostavljen. Izostavljene su i evidencije o podnesenim žalbama na presudu, pa se može pretpostaviti da VSTV ove evidencije koristi u druge svrhe. Kriterij je u skladu sa Pravilnikom kao obligatorne elemente ocjene izostavio složenost predmeta (broj krivičnopravnih radnji, težinu dokazivanja, broj provedenih posebnih

²³ Kriterij za ocjenjivanje rada tužilaca, VSTV br. 06-09-01-633-3/2017, od 16. 11. 2017.

²⁴ Čl. 2 Kriterija (bilj. 23).

²⁵ Čl. 19 Kriterija (bilj. 23).

²⁶ Čl. 25 Kriterija (bilj. 23).

istražnih radnji i broj radnji dokazivanja)²⁷, kao i broj pretresa kojima je tužilac prisustvovao i njihovu dužinu trajanja. Ovi elementi ocjene uzimaju se u obzir samo po obrazloženom zahtjevu tužioca i obrazloženoj odluci rukovodioca, a i tada se vrednuju limitirano (najviše do 10 bodova). Kriterij su kroz elemente ocjene kvaliteta odluka i tzv. „negativnog ocjenjivanja“ (oduzimanje/umanjenje bodova) uspostavili zavisnost kvaliteta tužilačke odluke o sudskom odlučivanju ili odlučivanju glavnog tužioca.

4. Posljedice uspostavljenog sistema ocjenjivanja

Sistem vrednovanje rada tužilaca u Bosni i Hercegovini po osnovu donesenog Pravilnika i utvrđenih Kriterija od strane VSTV suštinski odstupa od osnovnih principa i svrhe krivičnog postupka. Osiguranje efikasnosti rada tužilaca i tužilaštava u Bosni i Hercegovini potpuno je zanemareno na račun uspostavljanja osnova za napredovanje u karijeri. Očitim nesrazmjerom u vrednovanju tužilačkih odluka, zavisno od vrste predmeta ili krivičnog djela na koje se odnosi, sistem vrednovanja direktno utiče na politiku gonjenja u tužilaštvima. Ovakav pristup ocjenjivanju uspješnosti tužilaca u obavljanju posla, sa svrhom da se koristi u postupku imenovanja na druge funkcije u pravosuđu, nužno ima negativne posljedice na kvalitet imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija, što je već odavno u pravosudnoj zajednici i javnosti primjećeno kao problem u radu VSTV.

4.1. Sistem vrednovanja i principi krivičnog postupka

Procesna uloga tužioca u krivičnom postupku definisana je Zakonom o krivičnom postupku kojim su utvrđena pravila postupka po kojima je tužilac dužan postupati²⁸. Nadalje, pravila krivičnog postupka trebaju osigurati da niko nevin ne bude osuđen, a da se učinitelju krivičnog djela izrekne krivičnopravna sankcija pod uvjetima propisanim zakonom²⁹. Osnovna uloga tužioca po zakonu je otkrivanje i gonjenje krivičnih djela, s tim da tužilac u ostvarivanju svojih prava i dužnosti ima obavezu postupanja u skladu sa zakonom. Po principu zakonitosti, te poznatim teorijama njegovog značenja i svrhe, krivični postupak je sistem (skup) pravno normiranih radnji određenih državnih organa i nekih lica, koje se izvode u konkretnom slučaju vjerovatnosti da je učinjeno krivično djelo, sa svrhom da se utvrdi da li je djelo učinjeno, pa ako jeste da se prema učiniocu primjene krivične sankcije po propisima materijalnog prava³⁰. Suprotno principu zakonitosti i svrsi krivičnog postupka tužilačkim uspjehom u ocjeni kvaliteta odluka smatra se samo pravosnažna osuđujuća odluka. Postavljeni standardi ocjenjivanja u neskladu su i sa principima akuzatornosti, legaliteta i mutabiliteta krivičnog postupka.

4.2. Uticaj sistema vrednovanja na efikasnost u radu tužilaca i tužilaštava

Iako je objektivno, svrsishodno i stimulatивно vrednovanje rada tužilaca jedan od instrumenata koji osigurava efikasniji rad tužilaca i tužilaštava, on kao takav u konceptu donesenih i utvrđenih

²⁷ Čl. 8 st. 3 Pravilnika (17).

²⁸ Čl. 1 Zakona o krivičnom postupku BiH (bilj. 3).

²⁹ Čl. 2 Zakona o krivičnom postupku BiH (bilj. 3).

³⁰ M. Ilić, *Krivično procesno pravo*, Sarajevo 1980, s. 22.

pravila nije prepoznat. Time je otvorena mogućnost stvaranja kontraefekta, što se u praksi već prepoznaje. Negativne posljedice već se mogu uočiti u svim fazama krivičnog postupka. Tako je danas, u vrijeme kada su u Bosni i Hercegovini tužioci izloženi svakodnevnim saznanjima o postojanju osnova sumnje o počinjenju najozbiljnijih krivičnih djela privrednog kriminala, korupcije i organizovanog kriminala, gotovo nezabilježena ili potpuno rijetka praksa formiranja krivičnih predmeta po službenoj dužnosti. Osnovna uloga tužioca u otkrivanju krivičnih djela uglavnom je svedena na otkrivanje onih djela koji su prijavljenih po inicijalnim aktima policijskih agencija. U odabiru predmeta kojima su zaduženi, zbog potrebe zadovoljenja tužilačke norme i konačne uspješne ocjene na što lakši način, što je opravdano ljudskom prirodom, tužioci se fokusiraju na jednostavnije predmete koje mogu brzo i lako završiti. Svakako, u toj kategoriji nisu predmeti koji podrazumjevaju veći broj krivično-pravnih radnji, osumnjičenih, kompleksnije i teže načine dokazivanja i sve drugo što jedan predmet čini složenim. Ovo posebno zbog toga što se radnje i trud tužilaca u postupanju po takvim predmetima ne ocjenjuju obligatorno, a ocjena takvog rada zavisi od volje i razumjevanja glavnih tužilaca. Ponovno imamo izraženu praksu kabinetskog rada tužioca, što umanjuje efikasnost nadzora nad istragom. Tužioci sve rjeđe izlaze na teren, a značajne radnje dokazivanje prepuštaju ovlaštenim službenim licima, od čije sposobnosti zavisi kvalitet prikupljenog dokaza. Ukoliko su zaduženi različitim vrstama predmeta, što je u praksi vrlo česta pojava bez obzira na unutrašnju organizaciju tužilaštva kojem pripadaju (podjela na tužilačke odjele i odsjeke), tužioci su po istom osnovu motivirani da rade na predmetima koji se po završetku više vrednuju. Koncept vrednovanja tužilačkih odluka stimuliše samo na podizanje optužnica čije dokazivanje na glavnom pretresu u pogledu rezultata neće biti kompleksno, dugotrajno i neizvjesno. To su između ostalog i predmeti u kojima tužioci nemaju nikavih dilema u pogledu zakonitosti dokaza (standardi koje su uspostavili sudovi) i primjene materijalnog prava, a što u konačnici veoma često ostavlja „po strani“ spise u kojima postoje neke materijalno-pravne i procesno-pravne dileme, a o kojima nadležni sud u tim slučajevima nikada ne iznese svoj stav.

4.3. Uticaj sistema vrednovanja na politiku gonjenja u tužilaštvima

Usvojenom Strategijom za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini i Akcionim planom za borbu protiv korupcije³¹ potenciran je rad tužilaštava na borbi protiv korupcije. Međutim, tako su loše vrednovani veoma složeni i osjetljivi predmeti da rad na njima potpuno demotivira tužioce. Zbog postavljenih zahtjeva evropskih integracija i pritiska javnosti, u saopštenjima VSTV i ostalih relevantnih institucija vrlo često se naglašava opredjeljenost pravosuđa i države u borbi protiv korupcije i privrednog kriminaliteta, dok primjeri orijentacijskih mjerila/tužilačke norme ukazuju na suprotno. Norma utvrđena čl. 21 st. 2 Pravilnika ne predstavlja niti približno ravnopravan odnos međusobnog vrednovanja pojedinih vrsta predmeta, s obzirom na vrstu krivičnih djela koja su predmet istrage³². Utvrđena norma za tužilačke odluke u predmetima po

³¹ Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na 6. sjednici održanoj 07. 05. 2015. usvojilo je Strategiju za borbu protiv korupcije 2015 – 2019. i Akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015 – 2019.

³² Vrste tužilačkih predmeta regulirane čl. 70 Pravilnika o sistemu za automatsko upravljanje predmetima u tužilaštvima (TCMS), *Sl. gl. BiH* 4/16, pri čemu su u slučaju poznatih izvršilaca krivičnih djela oznake predmeta kako slijedi: KT (konkretno krivično djelo i počinitelj – fizičko lice); KTM (konkretno krivično djelo sa maloljetnim počiniocem); KTRZ (konkretno krivično djelo i počinitelj – ratni zločin); KTPO (konkretno krivično djelo i počinitelj – privredni kriminal); KTF (konkretno krivično djelo i počinitelj – finansijska istraga); KTK (konkretno

krivičnim djelima korupcije (KTK) i privrednog kriminala (KTPO), a posebno u odnosu na normu utvrđenu za odluke u predmetima po krivičnim djelima organizovanog kriminala (KTO) i ratnih zločina (KTRZ), predstavlja neutemeljno obezvređivanje ove vrste predmeta. Ne umanjujući društvenu opasnost organizovanog kriminala, ratnih zločina i terorizma, očito je da uspostavljeni sistem vrednovanja ne uzima u obzir važnost i složenost u procesuiranju krivičnih djela korupcije i privrednog kriminala. Praktična iskustva tužilaca u otkrivanju i gonjenju koruptivnih krivičnih djela ukazuju da se radi o predmetima u kojima je veoma teško prikupiti objektivne i subjektivne dokaze umišljaja na strani učinitelja krivičnog djela. Sama povreda blanketnog propisa ne predstavlja nužno i optuživu inkriminaciju, već dokaze o umišljaju nastupanja zabranjene posljedice nužno je tražiti u veoma kompleksnim shemama finansijskih transakcija, koje u posljednje vrijeme u pravilu uključuju tzv. off shore destinacije, što umnogome otežava prikupljanje dokaza, kao i dinamiku rada na predmetima. Da li je realno očekivati da će npr. tužilac Tužilaštva Bosne i Hercegovine u toku jedne kalendarske godine podići 31 optužnicu u skladu sa ovako postavljenom normom?

Predmeti privrednog kriminala generalno podrazumijevaju lance fiktivnog prometa, tako i učešće više pravnih i fizičkih osoba, pri čemu često nominalno odgovorne osobe u pravnim osobama nisu one koje u stvarnosti upravljaju poslovanjem pravnog lica. Zbog kompleksnosti dokazivanja lanaca fiktivnog prometa provode se dugotrajna pribavljanja obimne dokumentacije više pravnih lica, vrše kompleksna vještačenja, što sve iziskuje mnogo vremena i truda. Utvrđenim mjerilima jedan predmet privrednog kriminala, npr. poreske utaje manje od 200.000,00 KM vrednuje sa 3,33% godišnje norme jednog tužioca Tužilaštva Bosne i Hercegovine, što znači da bi bile potrebne provedene istrage i podignute optužnice u 33 takva predmeta.

Uspostavljene tužilačke norme i elementi vrednovanja ove vrste krivičnih djela, stimulativni su samo za pribjegavanje već pomenutim metodama iznalaženja lakših rješenja kojima se može zadovoljiti tužilačka norma i dobiti visoka uspješna ocjena obavljanja funkcije. Stimulisanje nerada po koruptivnim i privrednim predmetima, u odnosu na druge vrste predmeta, ilustruje primjer da jedan tužilac Tužilaštva Bosne i Hercegovine ostvaruje godišnju normu i ocjenu kao naročito uspješan u obavljanju funkcije sa samo tri odluke o neprovođenju/obustavi istrage u predmetima krivičnih djela terorizma ili sa šest odluka iste vrste u predmetima organizovanog kriminala.

Prema sistemu vrednovanja rada tužilaca, vrednuje se i ocjenjuje rad tužilaštva kojem pripadaju. Ako uzmemo u obzir sve već navedene posljedice uspostavljenog sistema vrednovanja rada tužilaca u Bosni i Hercegovini, stimulirajuće i demotivirajuće faktore na rad tužilaca, očigledno je da sistem vrednovanja ima uticaj na politiku gonjenja. Današnji pokazatelji uspješnosti tužilaštava u Bosni i Hercegovini, koji uglavnom u kalendarskoj godini prelaze preko 100% orijentacijske norme, u odnosu na porast stepena kriminala, naročito koruptivnih i krivičnih djela privrednog kriminala, te nezadovoljstvo javnosti njihovim radom, pokazatelj su da nešto u tom sistemu ne funkcioniše.

krivično djelo i počinitelj – djela korupcije); KTT (konkretno krivično djelo i počinitelj – djela terorizma); KTO (konkretno krivično djelo i počinitelj – djela organiziranog kriminala).

4.4. Posljedice sistema vrednovanja na postupak imenovanja tužilaca

Prva i osnovna nadležnost VSTV u zadatku osiguranja nezavisnog, nepristrasnog i profesionalnog pravosuđa, jeste imenovanje nosilaca pravosudnih funkcija u Bosni i Hercegovini. Najozbiljnije kritike na račun rada VSTV iz krugova pravosudne zajednice i javnosti upravo su usmjerene na postupak imenovanja i kriterij u odabiru imenovanih nosilaca funkcije. Poslovníkom VSTV, u poglavlju koje se odnosi na postupak imenovanja i odabira kandidata za nosioce pravosudne funkcije, propisani su kriteriji za ocjenjivanje uspjeha kandidata³³. Kao prvi i osnovni kriterij uzima se stručnost kandidata. Za kandidate koji već obavljaju funkciju sudije ili tužioca, stručnost se utvrđuje na osnovu ocjene rada za posljednje tri godine za koje su ocjenjeni³⁴. Rangiranje kandidata koji su se javili na rukovodeću poziciju vrši se po kriterijima u kojima se stručnost kandidata, tačnije njegova ocjena rada, također uzima kao prvi i osnovni kriterij objektivne prirode, jer se svi ostali kriteriji cijene u prilici obavljanja razgovora sa kandidatom. Formiranje rang liste kandidata obavlja se po sistemu bodovanja. Bodovi ostvareni za kriterij stručnosti zbrajaju se s bodovima ostvarenim na razgovoru i na osnovu ukupnog broja bodova vrši se rangiranje kandidata³⁵. Kako kandidat po ostalim kriterijima koji se cijene u obavljanju razgovora komisije sa kandidatom može dobiti najviše 25 bodova, stručnost kandidata odnosno njegova ocjena rada ima značajnu ulogu u rangiranju liste kandidata. Ovo potvrđuje i Poslovníkom predviđeni slučaj jednakog broja bodova dva ili više kandidata, gdje se prednost daje kandidatima koji su ostvarili veći broj bodova po kriteriju stručnosti³⁶. Dakle, u ambiciji napredovanja unutar pravosudnog sistema uspostavljeni sistem vrednovanja i ocjenjivanja rada tužilaca ima presudnu ulogu. Imajući u vidu posljedice takvog vrednovanja i sve do sada izražene kritike na elemente ocjenjivanja tužilačkog rada, poslovníkom utvrđeni kriterij „stručnost kandidata“ najmanje odgovara kvalifikaciji njegovog naziva. Oriјentacijska mjerila i utvrđeni kriterij za ocjenjivanje rada tužilaca predviđaju samo jedan element ocjenjivanja koji se može dovesti u vezu sa procjenom stručnosti kandidata, a to je element ocjene kvaliteta odluka koji je učinjen potpuno zavisnim od kvaliteta sudskog odlučivanja ili razumjevanja i odlučivanja glavnog tužioca, te drugih već navedenih faktora (sposobnost ovlaštenih službenih lica i dr).

Ocjenjivanje tužilaca zbog napredovanja u karijeri otvorilo je mogućnost zloupotreba, kako u fingiranju stvarnih rezultata rada od strane tužilaca tako i u sistemu imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija. Uspostavljeni sistem vrednovanja koji je potaknuo tužioce da budu snalažljivi i vispreni, ali samo u odabiru lakšeg i efikasnijeg načina postizanja tužilačke norme, otvorio je prostor za napredovanje u karijeri i onih tužilaca koji to zaista ne zasluđuju. Na postupak imenovanja direktno mogu uticati i rukovodioci tužilaštava, kojima je utvrđenim kriterijima ostavljeno na odlučivanje posebno bodovanje tužilaca za izuzetno zalaganje na postizanju vanredne efikasnosti u radu tužilaštva. Glavni tužioci direktno su zainteresirani za ocjene tužilaca tužilaštva kojim rukovode i za ostvarivanje bolje norme tužilaštva, jer to utiče na mogućnost njihovog napredovanja na veće funkcije. Odluka glavnog tužioca da dodatno nagradi ili uskratiti nagradu tužiocu može biti dvostruko motivirana. Ukoliko se zaista radi o stručnom i

³³ Čl. 46 st. 1 Poslovníka VSTV, *Sl. gl. BiH* 55/13.

³⁴ Čl. 47 st. 5 Poslovníka (bilj. 33).

³⁵ Čl. 57 Poslovníka o izmjenama i dopunama Poslovníka VSTV, *Sl. gl. BiH* 78/14.

³⁶ Čl. 58 Poslovníka (bilj. 33).

sposobnom tužiocu interes je rukovodioca da ga zadrži u tužilaštvu, dok istovremeno zbog godišnje ocjene rada tužilaštva glavni tužilac može imati interes nagrađivanja i onih koji to nisu zaslužili. U praksi je primjećen veći broj tužilačkih zahtjeva za razdvajanje spisa koji nemaju uporište u svrsishodnosti postupka, ali imaju svrhu povećanja ostvarene norme. Takvi zahtjevi bez ozbiljne ocjene često su prihvaćeni od strane rukovodilaca, samo zbog uvećanja postignutih rezultata tužilaštava. Opisani pristup ima za posljedicu znatno fingirane i neobjektivne rezultate tužilaca i tužilaštava u Bosni i Hercegovini, koji najčešće predstavljaju samo statistički prikaz navodnog uspjeha u radu. U pokušaju opravdanja lošeg odabira kandidata VSTV se pravda kriterijima „stručnost“ kandidata koji su iskazani kroz njegovu ocjenu rada kao objektivnog mjerila, iako je objektivnost u postupku imenovanja samo prividna. Mogućnost uticaja subjektivnog ocjenjivanja prilikom odabira kandidata i dalje je uveliko prisutna u postupku imenovanja. S obzirom da sistem vrednovanja nije zasnovan na stvarnim pokazateljima stručnosti, presudni kriteriji ipak mogu biti subjektivni doživljaji članova komisije koja obavlja razgovor sa kandidatom.

Dakle, sistem imenovanja koji se bazira na potpuno neobjektivnim pokazateljima stručnosti i sposobnosti tužilaca, nosi za sobom najozbiljnije reperkusije po pravosudni sistem u BiH, a to je mogućnost imenovanja nestručnih i nesposobnih kadrova.

5. Zaključak

Uspostavljeni sistem vrednovanja po donesenim orijentacionim mjerilima i utvrđenim kriterijima mora se izmijeniti. Izmjenjeni koncept trebao bi uzeti u obzir značajno promjenjenu ulogu tužioca u novom krivičnom pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, tako da individualno vrednovanje tužilačkog rada mora biti zasnovano na objektivnim kriterijima koji sveobuhvatno odgovaraju procesnoj ulozi tužioca. Nova uloga tužioca diktira potrebu za novim pristupom u procjeni sposobnosti i stručnosti, koji uključuje stvarne kvantitativne i kvalitativne pokazatelje. Prilikom utvrđivanja kvalitativnih pokazatelja vrednovanja, nužno je isključiti bilo kakvu zavisnost od faktora na koje tužilac ne može uticati. Primat u svrsishodnosti vrednovanja rada treba biti osiguranje efikasnosti u radu tužilaca i tužilaštava, pri čemu orijentacijska mjerila ne bi smjela uticati na politiku gonjenja, jer se ona vezuje za porast i intenzitet društvene opasnosti krivičnih djela i nije u nadležnosti VSTV.

Summary

System of Prosecutorial Evaluation and its Consequences

Understanding the importance of the prosecutor's role in the reformed criminal justice system in Bosnia and Herzegovina is the cornerstone in ensuring more efficient work of prosecution service in B&H, and thereby more efficient suppression of crimes in general. One of the instruments that could ensure more efficient work of prosecution is the objective, purposeful and simulative evaluation of prosecutors' work.

System of prosecutorial evaluation in Bosnia and Herzegovina in its essence is not in line with the basic principles and purpose of criminal proceedings. The established system that is based on few selected criteria must be changed. New concept should take into consideration the new position of the prosecutor in the reformed criminal justice system, and all qualitative criteria that go along that position. All criteria that cannot be influenced by the prosecutor must not be taken into consideration.