



# Posljednji korak u reformi pravosuđa: rješavanje sudskih predmeta u razumnom roku<sup>1</sup>

Azra Bećirović, Amer Demirović i Rusmir Šabeta

## Efikasno pravosuđe je važan uvjet za evropske integracije.

Jedan od glavnih uvjeta za članstvo u Evropskoj uniji jeste nezavisan i efikasan sudski sistem, koji osigurava građansko pravo na pravično suđenje u razumnom roku, u skladu s Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda.

Bosna i Hercegovina je započela sveobuhvatnu reformu pravosuđa radi ostvarenja ovog cilja. Nezavisnost pravosuđa ovim je reformama znatno poboljšana, ali, s druge strane, nisu ostvareni neki značajni rezultati u smislu sposobnosti sudova da riješe predmete u razumnom roku.

## Sudski sistem u Bosni i Hercegovini je najskuplji u Evropi, a ipak najsporiji u rješavanju predmeta.

U pokušaju da se poboljša sposobnost sudova da riješe predmete u razumnom roku, finansijska sredstva raspoloživa sudovima značajno su uvećana. Operativni troškovi sudskog sistema porasli su sa 82 miliona KM u 2005. godini na 128 miliona KM u 2009. godini i sada su, relativno govoreći, najviši među članicama Vijeća Evrope, u smislu bruto društvenog proizvoda po stanovniku (CEPEJ, 2008). Drugim riječima, građani Bosne i Hercegovine plaćaju najveći procenat svog dohotka za pravosuđe.

S druge strane, građani i kompanije u Bosni i Hercegovini moraju čekati neopravdano dugo – godinama i u nekim slučajevima decenijama – dok sudovi odluče u njihovim predmetima. Prema izvještaju „Evropski pravosudni sistemi“ Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ, 2008), ovo vrijeme čekanja najduže je u cijeloj Evropi.

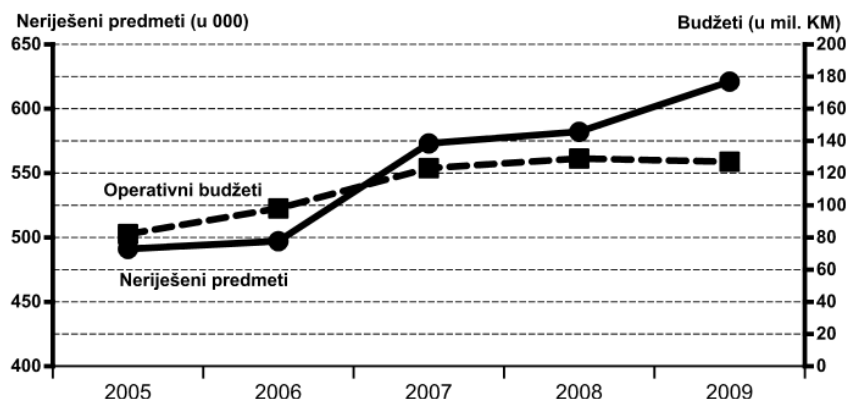
Naprimjer, potrebno je 135 dana da sud u Austriji riješi parnični predmet, dok je u Bosni i Hercegovini potreban 701 dan. Postojanje ovog

problema potvrđeno je sve većim brojem presuda Ustavnog suda BiH vezanih za predugo trajanje sudskog postupka. Naime, redovni su sudovi proglašeni odgovornim za kršenje prava na pravično suđenje u razumnom roku u više predmeta pred Ustavnim sudom. Osim toga, ovaj sud javno je pozvao redovne sudove da vode više računa o poštivanju standarda ljudskih prava postavljenih Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i fundamentalnih sloboda u smislu razumnog trajanja postupka.

## Ogroman i rastući broj neriješenih predmeta u sudovima, uprkos povećanim budžetima i većem broju sudija

Nemogućnost sudova da riješe predmete u razumnom roku proizlazi iz alarmantno velikog i rastućeg broja neriješenih predmeta, uprkos značajnom uvećanju resursa sudova. U prethodne četiri godine, budžeti sudova su porasli 56%, sa 82 miliona KM na 128 miliona KM, dok se broj neriješenih predmeta u osnovnim sudskim kategorijama povećao sa 453.336 predmeta na 620.866 predmeta, što je rast od 37%.

**Prosječno vrijeme rješavanja parničnog predmeta:**  
**Austrija: 135 dana**  
**BiH: 701 dan**



## Sažetak

Bosanskohercegovački sudski sistem najskuplji je u Evropi, u relativnim razmjerima. Ipak, vrijeme potrebno za rješavanje sudskih predmeta najduže je upravo u Bosni i Hercegovini. Operativni budžeti sudova porasli su sa 82 miliona KM u 2005. godini na 128 miliona KM u 2009. godini, bez primjetnih poboljšanja u vremenu trajanja postupka. Ova očita nesposobnost sudova da poprave učinak proizlazi iz zastarjelog i djelimičnog upravljanja učinkom. Savremena i sveobuhvatna politika upravljanja učinkom mora se implementirati da bi se efikasnost popravila do nivoa koji podrazumijeva rješavanje postupka u razumnom roku. Prvi korak u realizaciji tog cilja jest da se zvanično usvoji niz indikatora učinka na nivou suda, koji bi, u najmanju ruku, trebao sadržati prosječan učinak sudije, sposobnost rješavanja zaprimljenih predmeta, vrijeme potrebno da se završi postupak i prosječan trošak po predmetu. Drugi bi korak bilo postavljanje ciljeva za svaki od tih indikatora. U konačnici, odluke o finansiranju i postavljenjima sudija trebale bi se prvenstveno bazirati na učinku.

**Šta je uzrokovalo ovaj problem?**

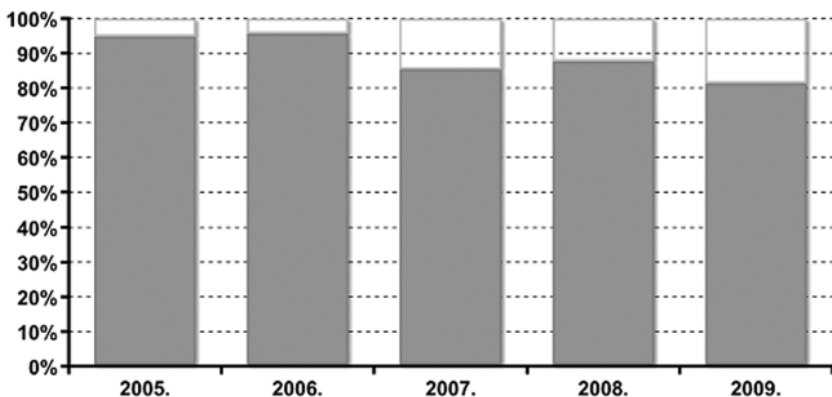
Činjenica da povećanje resursa u pravosuđu nije smanjilo broj neriješenih predmeta i učinilo da se vrijeme trajanja postupka smanji implicira da je mjerenje učinka u sudovima neadekvatno. Ocjena trenutne politike upravljanja učinkom jasno potvrđuje ovu implikaciju:

- Učinak sudova se ne mjeri iscrpno i dosljedno.
- Ne postoje sveobuhvatni, jasno definirani indikatori učinka i očekivani učinak.
- Osnova trenutne politike upravljanja učinkom je jednostavna „norma“, koja definira broj predmeta koji bi svaki sudija trebao riješiti u roku od mjesec dana. Sistem ne pravi razliku između predmeta po njihovoj složenosti, pa tako pravi kontraefekat podstičući sudije da se fokusiraju na jednostavne predmete, koji se mogu brzo riješiti i koji većinom ne podrazumijevaju donošenje sudske presude.
- Navedeni sistem norme nema nikakvu ulogu u upravljanju sudskim sistemom.

**Sveobuhvatna politika upravljanja učinkom**

Učinak sudova trebalo bi posmatrati sa više aspekata.

Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ, 2008) koristi dva osnovna indikatora: indikator protoka predmeta i indikator vremena trajanja postupka.



**Indikator protoka parničnih predmeta u prvostepenim sudovima: konstantno ispod 100%.**

**Indikator protoka predmeta** pokazuje sposobnost suda da riješi zaprimljene predmete. Definiran je kao broj riješenih predmeta podijeljen sa brojem zaprimljenih predmeta u istom

periodu. Ako je indikator protoka 1 ili 100%, to znači da sud rješava isti broj predmeta koji zaprimi u datom periodu. Ako je ovaj indikator iznad 100%, sud rješava isti broj predmeta koji zaprimi i još smanjuje zaostatke iz prethodnog perioda. S druge strane, ako sud ima indikator protoka ispod 100%, to znači da se broj neriješenih predmeta povećava i stoga je znak upozorenja. Indikator protoka za parnične i izvršne predmete u prvostepenim sudovima u periodu 2005–2009. svake je godine bio ispod 100%.

**Vrijeme trajanja postupka** pokazuje prosječno vrijeme potrebno da se riješe svi predmeti, a jedinica mjere je godina. Upravo na osnovu ovog indikatora mjenenog za 2006. godinu, Bosna i Hercegovina je postavljena na posljednje mjesto među 48 zemalja članica Vijeća Evrope. Ovaj indikator pokazuje da rješavanje, naprimjer, parničnog predmeta, može trajati 7 godina, dok rješavanje krivičnog predmeta traje maksimalno 1,7 godina.

**Maksimalno vrijeme trajanja postupka u prvostepenim sudovima u 2009. godini:**

- **izvršni predmeti: 30,1 godina**
- **parnični predmeti: 7 godina**
- **privredni predmeti: 3,1 godina**
- **vanparnični predmeti: 3,1 godina**
- **krivični predmeti: 1,7 godina**
- **registracija poslovnih subjekata: 0,2 godina**

Navedena dva indikatora pokazuju dva važna aspekta stanja u sudovima, ali je bitno naglasiti da ova dva indikatora sama po sebi ne govore ništa o tome koliko efikasno sud koristi svoje resurse. Zbog toga je potrebno naglasiti da indikator protoka ili vrijeme trajanja postupka nisu problemi sami po sebi, nego su to posljedice problema. Naime, vrlo efikasan sud može imati nizak indikator protoka predmeta zbog toga što nema dovoljan broj sudija u odnosu na broj zaprimljenih predmeta. Nizak indikator protoka vodi dugom trajanju postupka. Drugim riječima, sud može imati pohvalne indikatore jednostavno zato što ima prevelik broj sudija, pa se sud s kojim se



poređi može činiti problematičnim samo zato što nema dovoljno resursa. Ova tvrdnja ukazuje na potrebu uvođenja indikatora koji će povezati resurse i rezultate sudova.

**Trošak po predmetu** je mjera učinka sudova koju predlaže Nacionalni centar za državne sudove (NSCS, 2009), a ovaj trošak pokazuje koliko košta rješavanje jednog predmeta. Sud koji je napravio veće troškove od prosječnih smatra se neefikasnim i obrnuto. Naša studija pokazuje da se efikasnost sudova u Bosni i Hercegovini, na osnovu indikatora troška po predmetu, značajno razlikuje. Najefikasniji drugostepeni sud štedi 2,6 miliona KM godišnje, dok najneefikasniji sud troši 3,1 miliona KM više od prosječnih troškova. Slično, najučinkovitiji prvostepeni sud štedi preko 1,1 miliona KM godišnje, dok najlošiji sud godišnje potroši 1 milion KM, koji se ne mogu opravdati riješenim predmetima.

### Preporuke

Sveobuhvatna politika upravljanja učinkom trebala bi se implementirati radi postizanja sljedećih ciljeva:

1. Svi trenutno neriješeni i zaprimljeni predmeti moraju se riješiti u razumnom roku.
2. Sudski predmeti trebali bi se rješavati efikasno („postići više s manje resursa“).

Nova politika trebala bi se zasnivati na principima navedenim u nastavku.

### Upravljanje učinkom na nivou suda

Učinak na nivou suda potrebno je temeljito procjenjivati. Redovno bi se pratili sljedeći indikatori učinka:

1. prosječni rezultati rada sudije,
  - indikator protoka predmeta,
  - indikator vremena trajanja postupka,
  - troškovi po predmetu.
2. Zvanično bi se trebali utvrditi ciljevi po gore navedenim pokazateljima.
3. VSTV bi trebao ustanoviti mehanizam za praćenje sa ciljem osiguranja odgovornosti predsjednika sudova za ostvarivanje gore navedenih ciljeva. VSTV će taj mehanizam koristiti, na veoma transparentan i objektivna način, za redovno pra-

ćenje kapaciteta suda za rješavanje svih predmeta kao i za upoređivanje rezultata sudova slične veličine, kako bi mogao odrediti da li je procjenjivani sud bio efikasan tokom određenog perioda. Ovakav mehanizam mogao bi biti korišten i kao sistem za rano upozorenje u cilju prevencije stvaranja zaostataka u radu suda.

4. Odluke o povećanju broja sudija i odluke o finansiranju sudova prije svega bi se zasnivale na indikatorima učinka. Dodatni bi se resursi dodjeljivali efikasnim sudovima (tj. sudovima s povoljnim indikatorima troška po predmetu i prosječnog rezultata sudije), što bi samo po sebi predstavljalo podsticaj.
5. Ocjenjivanje predsjednika sudova trebalo bi se zasnivati na indikatorima učinka.
6. VSTV bi trebao usvojiti smjernice za sudove o rješavanju određenih vrsta predmeta u toku određenog broja dana, uz pretpostavku da sudovi moraju prilagoditi svoju internu organizaciju kako bi bili u stanju primijeniti te smjernice.
7. U cilju osiguranja integriteta statističkih podataka i izvještaja o radu sudova, njih bi trebale analizirati i revidirati nezavisne institucije.

### Upravljanje učinkom na nivou sudije

1. Predmeti koji su meritorno riješeni trebaju imati veću vrijednost (tj. 90%) u smislu indikatora učinka na nivou sudije, dok bi predmeti koji su procesno riješeni imali manju vrijednost (tj. 10%).
2. Potrebno je osigurati dovoljan broj administrativno-tehničkog osoblja kako bi sudije bile oslobođene od svih administrativnih zadataka, kao i od rada na predmetima koji se rješavaju bez donošenja meritornih odluka, odnosno putem skraćenih procedura.
3. Indikatori učinka na nivou sudije trebaju uzeti u obzir složenost predmeta. Drugim riječima, pri mjerenju učinka složeni predmeti trebaju biti bolje vrednovani u odnosu na manje složene predmete.
4. Iznadprosječni rezultati trebali bi biti nagrađeni ukoliko je to potrebno da se



Azra Becirovic



Amer Demirovic



Rusmir Sabeta

ostvari cilj rješavanja svih predmeta u razumnom roku. Primjera radi, ostvarivanje iznadprosječnih rezultata bit će neophodno u slučaju privremenog povećanja priliva predmeta u sud.

5. Obuka bi se trebala koristiti kao mehanizam za unapređenje lošeg učinka.
6. Može se očekivati da će se rezultati poboljšati nakon što protekne određeno vrijeme. Odnosno, može se očekivati da će sudije koje budu imenovane ostvarivati lošije rezultate u poređenju s njihovim iskusnijim kolegama, s tim da će se, vjerovatno, njihovi rezultati poboljšati tokom vremena.

#### Reference

European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ (2008). *European judicial systems: Efficiency and quality of justice*. Council of Europe.

National Centre for State Courts. (2009). *CourTools* (dostupno na: <http://www.courtools.org/>).

#### Autori

**Azra Bećirović** je završila postdiplomski studij iz reforme javne uprave na University of the West of England u Bristolu, a njen magistarski rad je na temu mjerenja učinka u sudovima. Od diplomiranja na Ekonomskom fakultetu u Sarajevu, Azra radi u javnoj administraciji, uključujući i pravosuđe. Trenutno je zaposlena u Ministarstvu finansija Kantona Sarajevo.

**Amer Demirović** je diplomirao na Ekonomskom fakultetu u Sarajevu i završio postdiplomsku studiju iz ekonomije, finansija i reforme javne uprave. Trenutno priprema doktorat iz finansija na University of the West of England. Trenutno radi u Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH.

**Rusmir Šabeta** je pravnik s bogatim iskustvom u oblasti pravosudne uprave. Radi za Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH i trenutno obavlja funkciju nacionalnog korespondenta Bosne i Hercegovine u Evropskoj komisiji za efikasnost pravosuđa.



Fond  
otvoreno društvo  
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unapređenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 63 istraživača.

Sva istraživanja su dostupna na [www.soros.org.ba](http://www.soros.org.ba).

<sup>1</sup> Ovaj je sažetak pripremljen na temelju istraživanja i studije „Ispunjavanje uvjeta za članstvo u Evropskoj uniji kroz bolje upravljanje učinkom sudova“, koju su autori napisali uz pomoć programa podrške istraživanjima u oblasti javnih politika 2009/2010. Fonda „Otvoreno društvo BiH“. Kompletna studija je dostupna na: [www.soros.org.ba](http://www.soros.org.ba).