



УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Мр Дијана Савић Божић

ЕКОНОМСКА ЕФИКАСНОСТ СУДСКОГ СИСТЕМА У БОСНИ И
ХЕРЦЕГОВИНИ

Докторска дисертација

Крагујевац, 2015. година

ИДЕНТИФИКАЦИОНА СТРАНИЦА ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

<i>I Аутор</i>
Име и презиме: Дијана Савић Божић
Датум и место рођења: 29.06.1972. Бијељина
Садашње запослење: Секретар Основног суда у Бијељини
<i>II Докторска дисертација</i>
Наслов: Економска ефикасност судског система у Босни и Херцеговини
Број страница: 290
Број слика: /
Број библиографских података: 170
Установа и место где је рад израђен: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Научна област: правноекономска
Ментор: Проф. др Свето Пурић, редовни професор Правног факултета у Крагујевцу
<i>III Оцена и одбрана</i>
Датум пријаве теме: 25.02.2014. године
Број одлуке и датум прихватања докторске дисертације: 3175/12.1. 28.10.2015. године
Комисија за оцену подобности теме и кандидата: Проф. др Свето Пурић, редовни професор Правног факултета у Крагујевцу за ужу правноекономску научну област Проф. др Предраг Стојановић, редовни професор Правног факултета у Крагујевцу за ужу правноекономску научну област Проф. др Љубомир Митровић, редовни професор Правног факултета у Приштини, са привременим седиштем у Косовској Митровици за наставни предмет Макроекономска теорија и политика
Комисија за оцену и одбрану докторске дисертације: Проф. др Свето Пурић, редовни професор Правног факултета у Крагујевцу за ужу правноекономску научну област Проф. др Предраг Стојановић, редовни професор Правног факултета у Крагујевцу за ужу правноекономску научну област Проф. др Љубомир Митровић, редовни професор Правног факултета у Приштини, са привременим седиштем у Косовској Митровици за наставни предмет Макроекономска теорија и политика
Датум одбране дисертације:

САДРЖАЈ

УВОД	6
1. ЕКОНОМСКА ДИМЕНЗИЈА СУДСКОГ ПОСЛОВНОГ СИСТЕМА	12
1.1. Институционална питања	13
1.2. Организацијски проблеми	15
1.3. Оперативни проблеми	16
2. СТРУКТУРАЛНА ПИТАЊА СУДСКЕ УПРАВЕ	18
2.1. Распоред судова	18
2.2. Правосудна управа	18
2.3. Улога судске власти	21
2.3.1. Судска власт у Босни и Херцеговини према Дејтонском уставу	24
2.3.2. Судски систем Федерације Босне и Херцеговине	28
2.3.3. Судски систем Републике Српске	31
2.3.4. Судови у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине	33
2.3.5. Ефикасност судске власти у Босни и Херцеговини	33
2.4. Нормативна радна регулатива	36
2.5. Трансфер предмета другим телима	37
2.6. Улога норматива на процесни систем	38
2.7. Финансирање судова и тужилаштва	39
2.7.1. Финансирање судова и тужилаштва у Федерацији Босне и Херцеговине	44
2.7.2. Финансирање судова и тужилаштва у Републици Српској	66
2.7.3. Финансирање судова и тужилаштва у Брчко Дистрикту	75
2.7.4. Проблеми у финансирању кантоналних и општинских судова у Босни и Херцеговини	86

3. МОГУЋНОСТИ ПОВЕЋАЊА ПРОЦЕСНЕ ЕФИКАСНОСТИ.....	94
3.1. СУДСКА УПРАВА.....	94
3.1.1. ЕФИКАСНОСТ КОРИШЋЕЊА СУДСКЕ УПРАВЕ	104
3.1.2. МЕРЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ.....	109
3.2. УПРАВЉАЊЕ ПРЕДМЕТИМА	122
3.2.1. РАСПОДЕЛА ПРЕДМЕТА.....	122
3.2.2. ЦИЉЕВИ ЗА УПРАВЉАЊЕ ПРЕДМЕТИМА	123
3.2.3. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ УПРАВЉАЊА ПРЕДМЕТИМА.....	125
3.2.4. ЗАКАЗИВАЊЕ ПРОЦЕСА У РАНОЈ ФАЗИ	126
3.2.5. ПОСРЕДОВАЊЕ.....	126
3.2.6. ЕФИКАСНО КОРИШЋЕЊЕ СПИСА.....	127
3.2.7. ОСИГУРАЊЕ ПРИСУСТВА СТРАНАКА	128
3.2.8. ЕФИКАСНИЈА ДОСТАВА.....	130
3.2.9. ОБУКА СУДИЈА	131
3.3. РЕШАВАЊЕ ЗАОСТАЛИХ ПРЕДМЕТА.....	132
3.3.1. ПРОСЕЧНО ТРАЈАЊЕ ПОСТУПАКА	135
3.3.2. ПРЕГЛЕД НЕРЕШЕНИХ ПРЕДМЕТА	137
3.3.3. СТАТИСТИЧКИ ПОДАЦИ О БРОЈУ НЕРЕШЕНИХ ПРЕДМЕТА У ПОСЛЕДЊИХ ПЕТ ГОДИНА	143
3.3.4. РЕШАВАЊЕ ЗАОСТАЛИХ СУДСКИХ ПРЕДМЕТА	144
3.3.5. ПРАЂЕЊЕ ЗАОСТАЛИХ И ЗАСТАРЕЛИХ ПРЕДМЕТА	148
3.3.6. План смањења броја заосталих предмета	153
3.3.7. РАЗВОЈНА СТРАТЕГИЈА ЗА СВАКИ СУД	162
3.3.8. АНГАЖОВАЊЕ ИСКУСНИХ СУДИЈА КОД СУДОВА СА ДОСТА ЗАОСТАЛИХ ПРЕДМЕТА.....	166
3.3.9. НЕДОСТУПНОСТ СТРАНКЕ	166
3.4. ПОДСТИЦАЊЕ ПРОДУКТИВНОГ РАДНОГ СТАВА МЕЂУ СУДИЈАМА И СЛУЖБЕНИЦИМА.....	167
3.4.1. ИНСПИРИСАЊЕ ПОНОСА И ПРЕДАНОСТИ ДОБРОМ СЛУЖЕЊУ ЈАВНОСТИ	167
3.4.2. ЕФИКАСНОСТ КАО ПРИОРИТЕТ.....	168
3.4.3. СТВАРАЊЕ НОВИХ ОЧЕКИВАЊА КОД СУДИЈА	169
3.4.4. ИЗЈАВЕ О МИСИЈИ СУДА	170

4. ЕКОНОМСКА ЕФИКАСНОСТ РАДНИХ СПОРОВА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ.....	172
4.1. Радни спорови као део радног ангажовања судства	172
4.2. Остваривање и заштита права запослених	184
4.2.1. Одлучивање о остваривању права.....	184
4.2.2. Заштита појединачних права.....	195
4.3. Колективна права запослених	204
4.4. Колективни радни спорови.....	219
4.4.1. Мирно решавање радних спорова	223
4.4.2. Методи економског и других притисака	230
4.4.3. Решавање радних спорова у поступку пред судом	246
4.4. Ефикасност решавања радних спорова у БиХ	248
ЗАКЉУЧАК.....	261
ЛИТЕРАТУРА.....	269
ПРИЛОГ	280

УВОД

Економски аспект функционисања судског система у Босни и Херцеговини је сложен и вишестран, што имплицира постојање не само једног разлога или уског економског погледа на економско-финансијске могућности унапређења судског система. Основа оваквог погледа је везана за начин на који судије, службеници суда, па чак и правници и парничне странке размишљају о правосудном систему. Превише се пажње придаје правилима, а ни близу довољно постизању конкретних резултата. Правовременост је потцењена, како у процедуралним законима, тако и у ставовима људи.

Предмет ове дисертације се састоји у истраживању узрока неефикасности рада судова и кашњења у судским процесима, односно израђивању конкретних начела препорука за њихово отклањање, уз што мањи утрошак буџетских средства. У оквиру анализе ефикасности судског система у Босни и Херцеговини, посебна пажња ће бити посвећена ефикасности решавања радних спорова. Циљ се састоји у апострофирању економске улоге: буџетских (материјалних), људских и системских елемената судског система у БиХ, као и истицању одређених смерница које су од значаја за наведени систем.

У домену посматраног система мора се нагласити и улога људског чиниоца као једног од најбитнијих фактора у оквиру овако организованог система, па је стога најбитнији економски сегмент људског фактора везан за начин како људи размишљају о раду суда. Појединци - председници судова, судије, службеници суда - морају свом послу приступити са размишљањем о крајњем циљу. Правично и правовремено решавање предмета резултира високу ефикасност и добро пружање услуга јавности, што се може апострофирати тиме, да је лако поједине задатке делегирати на друго особље, али се одговорност не може делегирати.

На судске ставове веома утичу подаци који се воде и дају у извештајима и одговарајућа очекивања које судије имају за себе. Превише судија описују своју улогу и одговорности као „испуњење норме“. Циљеви за правовремено решавање предмета и комплетније извештавање о постигнутим резултатима могли би помоћи да се пажња усмери уместо „норми“ на пружање правовремене и одговарајуће правде за странке у парници. Концентрацијом на оваква питања судови би могли решавати распрострањени проблем заосталих предмета, што би имало пресудан значај за економско-финансијску

сферу судског система. Неадекватна алокација планираних средстава за судски систем, условљава ниску ефикасност судова у решавању кључних проблема који се односе на рад судова.

Сами судови, Министарстава правде и законодавна тела могу много учинити да олакшају проблеме неефикасне судске управе у Босни и Херцеговини. Ниједан од наведених фактора сам нема решење понаособ, већ је потребно указати на значај њихове синергетске ефикасности.

Хипотетички оквири овог истраживања су: ограничена средства којима располажу судски органи директно утичу на рад, што је имплицирано недовољно увезаним системом буџетирања и распореда финансијских средстава, одгађање судских поступака представља главни проблем повећања ефикасности, што у комбинацији са финансијском димензијом доприноси општој неефикасности система, велики број заосталих предмета из парничног поступка је предуслов ниске продуктивности, дефинисање одговорности мора имати импликације на утицај на ефикасно пословање.

Основна хипотеза овог рада гласи: *добар систем планирања, програмирања и буџетирања, системска организација и субјективни фактори морају синергетски деловати на повећање ефикасности судског система.*

Сигуран буџетски приход представља базу за добро планирање, програмирање и буџетирање у економском систему, што је услов економских средстава довољних за ефикасно функционисање судског система. Системска организација се односи на степен права и одговорности, односно спуштања одговорности са централних на локални ниво одлучивања. У оквиру организације суда, субјективни фактор је изузетно изражен, што се види из начина на који судије, службеници суда, па чак и правници и парничне странке размишљају о овом систему.

Посебне хипотезе су:

- за квалитетно обезбеђење буџетских средстава треба да постоји јака привредна база и чврст порески апарат;
- привреда у транзицији снижава ниво пословне културе и повећава број судских предмета, низак животни стандард и неадекватно регулисани привредни односи повећавају ризик, али и стварају могућност веће зараде, која неминовно води ка судским процесима;
- судски систем треба да се ослања на међународна искуства како би повећао ефикасност.

У оквиру Босне и Херцеговине (Федерације), кантони функционишу практично

независно, сваки са одвојеним Министарством правде, што неминовно доводи до несаслагласности у функционисању судова, а што се негативно одражава на њихову ефикасност. Људски фактор и његова недвосмислена економско функционална улога у судском систему истичу све већи значај, кроз правовремено и ефикасно пружање судских услуга.

Ефикасна судска управа захтева функционалан састав. Подељена структура је суштински неефикасна и прескупа. У циљу изналажења решења за ефикаснији судски систем, мора постојати одређена конзистентност и одговорност за резултате на нивоу ентитета.

У оквиру судског система се мора истаћи и улога превише рестриктивних и детаљних правила која уређују пословање судова и тиме озбиљно ограничавају локалну дискрецију управљања судовима, занемарујући и потенцијал и интересе за иновацијама било које врсте. Председници судова морају имати слободу при управљању судом и морају бити заинтересовани за лидерством у таквој врсти организације. Највишем менаџеру морају бити на располагању компетентни судски службеници који имају одређена овлашћења, укључујући и високо постављеног судског администратора коме председник суда може делегирати административне дужности.

У оквиру економске димензије значајно је апострофирати улогу финансијских средстава која одређују домете функционалности овако представљеног система. Општи недостатак средстава смањује функционалност судске управе. Посматрана економска димензија се може сагледати из два угла: један је везан за лош материјални положај запослених а други за лошу материјалну базу судског система. Рад лоше плаћених службеника у лошим материјалним условима, који се првенствено огледају у лошем ентеријеру радног простора, ниском опремљеношћу канцеларијским средствима итд., директно утичу на ниску продуктивност у раду судова. Буџетски механизам финансирања је крут, јер не омогућава пребацивање средстава са једног на други конто, што би омогућило суду да ради ефикасније са мањим бројем службеника.

Правила рада и праксе, укључујући буџет и управљање особљем, морају бити довољно флексибилни, да би омогућили судовима да на најбољи начин искористе средства којима располажу.

Како је ефективност рада зависна од финансијских средстава, тако је и време ограничавајући фактор. Предмети који су у процедури имају тенденцију да постану уско грло, тако што се предуго задржавају чекајући на рочишта или неку другу радњу. У складу с тим, управљане предметима је још једна димензија економског аспекта унап-

ређења система судства. Управљањем својим предметима и својим временом судство може да постигне максималну продуктивност. Промене у процедуралним нормама могу бити веома битне чиме би се олакшало ефикасно управљање предметима. Локална судска аутономија мора председнику суда и другим судијама омогућити да делегирају административне и мање правосудне задатке другим службеницима, како би осигурали да се њихово време користи тамо где је најпотребније.

Систем индустријских односа у БиХ представља подсистем општег економског, друштвеног и правног система БиХ и њених ентитета, наиме Републике Српске (РС), Федерације Босне и Херцеговине (ФБиХ) и Брчко Дистрикта (БД). Заснован је на законских одредбама и колективним уговорима разних Ентитета и Дистрикта и регулише успостављање радног односа и друга релевантна питања, решавање радних спорова (посредовање, мирење, арбитража), спровођење трипартитног и бипартитног социјалног дијалога (тј. колективног преговарања) и питања везано за штрајк.

На државном нивоу, постоје само прописи који регулишу радни однос државних службеника и намештеника који раде у институцијама БиХ. У Ентитетима и Дистрикту, Закон о раду омогућио је оснивање Социо-економског савета на трипартитној основи, док је у Републици Српској усвојен Закон о Социо-економском савету. Исти закони омогућавају колективно преговарање ради закључивања општег, гранских и колективних уговора на нивоу предузећа, као и на нивоу једног или више кантона у оквиру ФБиХ.

Уколико мирно решавање спорова не да резултате, радни спорови се решавају на суду. У БиХ (државни ниво, ниво ентитета и дистрикта), не постоје ни судови рада, нити посебна одељења за решавање радних спорова у оквиру редовног судског система. Такви спорови се решавају у судовима опште надлежности, који се баве грађанским споровима. Слабости судског система укључују и судске поступке који јако дуго трају, неинформисаност странака у спору, високе трошкове и чињеницу да је терет доказивања на запосленом.

Тренутно не постоје посебни закони везано за алтернативно решавање радних спорова у БиХ и њеним ентитетима. Ова питања су регулисана релевантним Законом о раду, законима о штрајку, Законом Републике Српске о Социо-економском савету, општим и гранским колективним уговорима и колективним уговорима на нивоу предузећа или кантона, као и радним прописима на нивоу предузећа.

Спорост и неефикасност правосуђа одсликава се у сегменту радних спорова. То само показује да треба тражити друге начине решавања спорова из радног односа. Имајући у виду њихов значај и карактер, оправдани су захтеви за образовањем посебних -

специјализованих радних судова, у циљу успешнијег решавања спорова који немају само правну природу, већ су у суштини дубоко социјалне и егзистенцијалне природе. Коначно, ти захтеви су утемељени како у теоријским становиштима, тако и у позитивним резултатима праксе земаља које такве судове имају.

У току истраживања и писања тезе примениће се научни методи који ће допринети потврђивању постављених релевантних хипотеза. Системска метода полази од претпоставке теорије система, односно све што постоји је део неке целине, а у исто време целина неких делова. Сваки део је систем за себе јер се састоји од разних делова и њихових међусобних веза и односа. Примењивањем дијалектичко историјске методе доћиће се до узрочно последичних веза и односа кроз временски период. Суштина овог метода је да сви процеси и појаве имају своје узроке, а тиме и последице. Компаративна метода, као једна од опште научних метода служи да би се извршило упоређивање сличних елемената у различитим просторним, временским и другим ситуацијама. Да би се извршила квалитетна компарација неопходно је да постоје поуздани подаци из којих би се извукли закључци.

Од посебних научних метода коришћене су индукција – дедукција и анализа система. Индукцијом се долази до закључака полазећи од појединих чињеница. Дедукција је обрнути процес, полази се од општих чињеница из којих се извлаче поједине законитости. Анализом система се рашчлањује целина на делове и тако растављена посматра, док се системом спајају поједини делови у целину. Анализа садржаја је емпиријска метода која ће користити у раду. Овом методом се разматрају научна и стручна литература у којој су обрађене економске категорије, нормативна и законска акта. Упоредно–правна метода приказује садржај административно правних аката који дефинишу нормативну регулативу.

Овакав одабир научних метода резултат је предмета истраживања који је јасно и недвосмислено унапред постављен. Научне методе ће комбинацијом дати резултате који ће у наставку бити изнети. Израдом наведене тезе очекују се следећи резултати и научни допринос: да се потврди постављена хипотеза и тиме покаже да се једино синергетским деловањем система планирања, програмирања и буџетирања, системске организације и људског фактора може повећати ефикасност судског система, да ограничена средства којима располажу судски органи директно утичу на рад, што је имплицирано недовољно повезаним системом буџетирања и распореда финансијских средстава, да одгађање судских поступака представља главни проблем повећања ефикасности, што у комбинацији са финансијском димензијом доприноси општој неефикасности система.

Велики број заосталих предмета из парничног поступка је предуслов ниске продуктивности, што утиче на потребу дефинисања одговорности која мора имати импликације и утицај на ефикасно пословање.

Израдом ове тезе показаће се да сигуран буџетски приход представља базу за добро планирање, програмирање и буџетирање у економском систему, што је услов економских средстава довољних за ефикасно функционисање судског система. У израђеној тези ће се показати да се системска организација односи на степен права и одговорности, односно спуштања одговорности са централних на локални ниво одлучивања.

После увода, у раду, која би се састојао од четири повезане целине, указало би се на разматрање ефикасности судског система. У првом делу рада би се обрадила економску димензију судског пословног система указујући на институционална питања, организацијске и оперативне проблеме.

У другом делу елаборирала би се структурална питања судске управе што би било образложено путем распореда судова, правосудне управе као и нормативном радном регулативом. У овом делу концизно би се истакао трансфер предмета другим телима као и улогу норматива у процесном систему.

У трећем делу рада обрадио би се систем судске управе као и управљање предметима. У овом делу приказала би се могућност повећања процесне ефикасности са конкретним моделом који би се могао применити. У овом делу било би указано на проблематику заосталих предмета где би био понуђен и модел решавања заосталих предмета. На прихватљив начин презентовало би се подстицање продуктивног радног става између судија и службеника суда.

У четвртм уједно и најзначајнијем делу рада обрадила би се економска ефикасност решавања радних спорова у Босни и Херцеговини. У овом делу би се обрадило остваривање и заштита права запослених, колективна права запослених и колективни радни спорови. У Босни и Херцеговини не постоје посебни закони везано за алтернативно решавање радних спорова. Ова питања су регулисана релевантним Законом о раду, законима о штрајку, Законом Републике Српске о Социо-економском савету, општим и гранским колективним уговорима и колективним уговорима на нивоу предузећа или кантона, као и радним прописима на нивоу предузећа. У овом делу сагледао би се начин решавања радних спорова у Босни и Херцеговини, надлежност судова за решавање радних спорова, као и ефикасност решавања истих.

1. ЕКОНОМСКА ДИМЕНЗИЈА СУДСКОГ ПОСЛОВНОГ СИСТЕМА

Економичност је основни захтев у пословању сваког субјекта. Одлагање судских поступака представља главни проблем у постизању ефикасности, као и многи фактори који доприносе одлагању поступка.¹ Складно речима Gladstone-a, одлагања која настају у систему значајно умањују квалитет рада судског система Босне и Херцеговине. Штавише, право на суђење „у разумном временском року” предвиђа Европска Конвенција о људским правима, члан 6.²

Додатни проблеми су ограничена средстава за судове, те како постојећа средства најбоље искористити. Ова питања ће се разматрати у контексту правосудних идеала. Свака промена система не сме довести у питање, већ напротив унапредити независност, интегритет и поверење јавности које данас правосуђе у Босни и Херцеговини ужива. Многи од фактора који доприносе продужетку на судовима у Босни и Херцеговини су заиста изван оквира овог истраживања.³

Посебно питање је велики број заосталих предмета, нарочито парничних предмета у судовима широм Федерације и Републике Српске. Сам заостатак је проблем сам по себи, а истовремено и последица проблема који су описани на другим местима у овом раду. Велики заостатак зависи над главама судија, бацајући застрашујућу сенку на судски систем који једва успева држати корак са текућим приливом предмета.

Узимајући у обзир стање на судовима у Босни и Херцеговини, није придавано превише важности појединачним случајевима. У сваком, па и у најбоље уређеном судском систему постоје предмети који се предугу решавају, превише коштају, или показују озбиљне грешке судија или странака. Премда је лако направити закључак на основу изузетака, такви закључци, односно препоруке, нису ни корисни, а ни поштени. У складу са тим, посвећена је велика пажња приликом прегледа судова и предмета који пред-

¹ Одлагање поступка је главна извор притужби на правосудни систем Босне и Херцеговине, како од стране грађана тако и од самих судија.

² Европска Конвенција о људским правима је део домаћег Закона, према Члану 2. Устава Босне и Херцеговине, који, између осталог каже: *Приликом утврђивања грађанских права и обавеза или основности било какве кривичне оптужбе против њега, свако има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним, законом установљеним судом.*

³ Главни узрок одлагањима у поступку су процесни закони који уређују судске поступке као и начин њиховог тумачења.

стављају пресек система. Проблеми који су утврђени у даљем тексту представљају проблеме не само појединачног предмета, односно суда, већ су проблеми целог судског система.

1.1. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПИТАЊА

Обзиром на то да је сваки кантон у Федерацији независан у свом раду, тако је и одговорност за судско пословање превише распршена, подељена на десет кантоналних Влада, десет министарстава правде, односно десет председника кантоналних судова. Због децентрализоване власти над судовима у Федерацији, теже је извршити реформу судова, а нема конзистентног праћења ефикасности судова. Федерално Министарство правде тврди да нема одговорност за проблеме ефикасности судова, тврдећи да нема власти за решавање постојећих проблема.

У Републици Српској (РС), где постоји једно законодавно тело, једно Министарство правде, односно један Правилник о раду судова, распршеност власти и одговорности не представља толики проблем. Премда судови у РС имају сличне проблеме као и судови у Федерацији Босне и Херцеговине, надлежност и одговорност за решавање проблема у РС је јасно утврђена.

Заузет је јединствен став искусних судија и адвоката који тврде да има много неискусних судија, те да су због тога неефикасни у свом раду. Овај проблем потиче из времена рата када су многе судије напустили своја радна места, а било је мало квалификованих кандидата да их замени.⁴ Други опет сматрају да проблем није недостатак искуства, колико недостатак способности јер чак и судије који су именовани непосредно након рата данас имају вишегодишње искуство. У сваком случају, проблем је и даље ту, а обука која би судијама омогућила бољи рад је недовољна.

Норме предмета по судији су првобитно требале служити као оријентациона мерила. Користе се ради утврђивања броја потребних судија за сваки суд, а под претпоставком да сваки судија треба решити одређени број предмета за месец дана, односно за годину дана. Међутим, етос судова прихватио је норме које сада судије сматрају као минимално број предмета за које се очекује да их морају решити сваког месеца. Постоји

⁴ У то време, наравно, плате судија су биле веома мале тако да способни и успешни адвокати и нису имали разлога да се пријављују на таква радна места. Примања за судије су данас повећана, међутим у судовима и даље има одређени број неквалификованих судија који су именовани у тешким временима.

предлог да док год судија испуњава своју норму, његов рад не можемо критиковати, а радно место му је сигурно.⁵

И поред губитка фокуса које проузрокују норме, многе судије су вредни и савесни у погледу броја предмета у раду. Међутим превелико бављење нормативима ствара контрапродуктивне подстицаје. У неким судовима, тврди се да су судије које испуне норме за месец, могу, заправо, успорити свој рад да не бих привукли пажњу на себе, односно да не бих довели своје мање успешне колеге у неприлику. Сваки подстицај за успоравање у раду се сматра великом проблемом узимајући у обзир број заосталих предмета.

У свим судовима, судије су изјавиле да употреба норми подстиче судије да посвете своје време предметима које могу брзо и лако решити, а да избегавају сложеније и дуготрајније предмете. Систем норми такође подстиче и награђује другостепене судове који више пута враћају предмет на првостепено решавање због небитних разлога. Неки судови немају адекватне фотокопирне апарате (Основни суд у Бања Луци и Кантонални суд у Зеници, оба су већи судови али имају само по један фотокопирни апарат), у другим судовима недостатка простора је толики да судије морају делити своје просторије са дактилографкињама, па чак и са другим судијама (Окружни суд у Српском Сарајеву).

Већина судова ове проблеме решава тако што одлаже плаћање накнада за судске вештаке, као и плаћање поштанских и комуналних услуга. Међутим, неплаћање накнада судским вештацима је довело до ситуације да неки вештаци више не желе вештачити све док им се не измире дугови за ранија вештачења. Овакво стање може непосредно утицати на процесирање предмета. Поште су због неплаћених поштанских рачуна знале обуставити пружање поштанских услуга судовима. Неплаћање комуналних услуга може резултирати искључивањем струје, грејања, односно телефона у судовима, услед чега може доћи до застоја на одређеним пословима у згради, па то може довести до затварање целе зграде.

Стање поготово како се односи на физичке објекте - је толико лоше у неким местима да значајније умањује квантитет и квалитет рада. У једном већем суду где има велики број заосталих предмета, раде са 60% попуњености судија, али не траже да се

⁵ Истовремено, само постојање ових норми стимулира судије да вреднују свој рад према овим стандардима, а не према највишим идеалима правосуђа. Другим речима, дефинисање дужности судија у смислу постизања норми нужно умањује његов или њен виши осећај одговорности према странкама и јавности.

места попуне зато што немају довољно просторија за канцеларије додатних судија. У другом суду, такође већем, раде без секретара суда из једноставног разлога што нема простора за то радно место.

Ажурност приликом расподеле онако ограничених средстава за судове такође представља проблем. Неажурност приликом слања средстава је озбиљан проблем, те се дешава да плате касне и до четири месеца. Под оваквим околностима мотивисати особље суда које ионако има премале плате према свим постојећим мерилима, може бити немогуће.

1.2. ОРГАНИЗАЦИЈСКИ ПРОБЛЕМИ

Анализом прилива нових предмета установљено је да су судије уско грло система. Сматрам да има довољно особља у већини судова и писарнице углавном успевају бити ажурне у раду. Судови су ограничени у решавању предмета због ограниченог времена које судије имају на располагању за обраду великог броја предмета.

Како је судијско време ограничено, многи послови које судије обављају треба обављати особље суда, односно у одређеним случајевима треба их дати на решавање ван судског система. Судије, а поготово председник суда превише времена троши на административне послове, или друге мање важне и мање продуктивне активности. Потребно је расподелити задатке, као и ефикасније користити време у циљу побољшања рада судија на процесуирање предмета.

Фокус особље суда и у мањој мери председника судова углавном је придржавање Правилника о раду судова.⁶ Ови Правилници се незнатно разликују у неким кантонима у Федерацији, а прописују судске активности толико детаљно, да остаје врло мало простора за увођење одређених иновација у раду или поједностављење одређених поступака. Ово учвршћује ставове на суду где нико не мисли који су поступци ефикасност или економичност. Крута правила такође спречавају суд да значајније управља ограниченим средствима са којима располаже, као и особљем суда.

⁶ Правилник о унутрашњем судском пословању („Службени гласник БиХ“ бр. 57/08, 66/12), Правилник о унутрашњем судском пословању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 09/14).

1.3. ОПЕРАТИВНИ ПРОБЛЕМИ

У складу са процесним законима, обавеза суда да установи материјалну истину увелико терети судове, доводећи дуга настојања да се нађу бољи докази,⁷ док странке снесу мали или никакав терет прикупљање доказа којима поткрепљују своје захтеве. Везано с тиме, судије се уопште чине несклоним решавању својих предмета брзо и експедитивно. Опрезни о утврђеном чињеничном стању, греше радије тражећи додатне доказе. Судије су осетљиве на укидање њихових пресуда од стране другостепеног суда, те нису склони решавању комплексних, или тешких предмета бојећи се укидања пресуде на другостепеном суду. Лакше је једноставно заказати даља рочишта, тражити додатна вештачења или друге доказе, даље продужавајући трајање предмета.

У већини, судије у Босни и Херцеговини озбиљно схватају своју дужност да утврде истину и да деле правду. И док неко ову преданост приписује страху од укидања њихових пресуда, постоји снажан став да треба утврдити истину са великом дозом сигурности. У правилу, судије не успевају постићи равнотежу између овога и другог једнако важног интереса, а то је ажурност у раду судова. Све док судије, а и одговарајући процесни закони, не прихвате да одгађања у правосудном систему умањују саму правду, неће постићи адекватну равнотежу, а предмети ће имати низ рочишта, маргинална, ако не и занемарљиве важности.

Решавање предмета по жалби изгледа као једно од најнефункционалнијих подручја у правосудном систему. Превише предмета се враћа са другостепеног суда на првостепени суд на поновно решавање, често из чисто техничких, односно небитних разлога. И поред тога што су другостепени судови, у одређеним случајевима, овлашћени да одржавају рочишта, и пресуђују предмете они то скоро никада не чине. Лакше је вратити предмет првостепеном суду на поновно решавање одгађајући тиме коначно решавање предмета и додатно поново оптеретити првостепени суд са истим предметом.

Како је раније наведено, систем норми стимулира овакву праксу. Предмет који се врати на првостепени суд због поновног решавања се сматра решеним предметом у погледу испуњавање норме. Уколико се предмет може вратити на поновно решавање из формалних разлога, другостепени суд има прилику зарадити поене на „решавање“ тог

⁷ Вештаци се позивају и када њихово вештачење није потребно. Судије тврде да су дужни да позову вештака како би дошли до материјалне истине, међутим јасно је да преферирају позвати вештака, уместо да донесу одлуку служећи се здравим разумом.

предмета, а да се чак није потрудио да размотри меритум предмета.

Приликом прегледа списка потврђено је да се велики број заказаних рочишта мора одгодити без предузетих радњи из разлога што је нека странка одсутна. Странке нису увек криве за ово, јер се често се на рочишту утврди да странке нису примиле позив да се јаве на суд. Међутим, уколико се странка, односно адвокат не појави, у правилу не носе никакве последице. И скоро без изузетака, недолазак неке од странака доводи до новог изгубљеног рочишта и новог одлагања.

Време које је потребно да суд уручи позиве странкама, као и проблеми код утврђивања пребивалишта странака којима се мора уручити позив доводе до застоја у самом поступку. Методи који се користе за уручивање позива странкама, углавном путем поштанске службе, су скупи и неефикасни.

Посебно забрињава однос према раду судија и особља, јер се чини да нема довољне посвећености да се добро служи грађанству и да се посао добро заврши. Као да се превише наглашава потреба за постизањем норме, односно да се уради све што год је предвиђено Правилником. Међутим постоје и неки значајни изузеци од овог правила, јер је велики број председника судова и особља суда говорило са жаром о преданости доброј државној служби. Ипак, чини се да су заиста ретке прилике када судије, или службеници суда дођу раније на посао, односно остану после радног времена како би обављали своје задатке на суду. Надаље, изгледа да судије и особље суда не користе увек своје радно време на најјефикаснији начин.

2. СТРУКТУРАЛНА ПИТАЊА СУДСКЕ УПРАВЕ

2.1. РАСПОРЕД СУДОВА

Ефикасан правосудни систем изискује да су судови у земљи распоређени на рационалан и економичан начин. Превелик број судова узрокује непотребно високе буџетске додатке, а ограничена средства деле се на превише јединица на терену.

Као резултат нове административне поделе после рата на два ентитета и Брчко Дистрикт, структура судова се променила, првенствено из политичких разлога, а не из разлога економичности или ефикасности. Ако је циљ ефикасност и економичност. Тада требамо темељиту и непристрасну анализу и реформу (макар на нивоу ентитета).

Године 1989, према Закону о судовима⁸ било је 7 виших судова у БиХ: Бања Лука, Добој (данас РС), Бихаћ, Мостар, Сарајево, Тузла и Зеница (у данашњој Федерацији). Данас имамо 10 кантоналних судова (1 у сваком кантону), 5 окружних судова у РС и један у Брчко Дистрикту - што чини 16 виших судова у БиХ.

Мрежа општинских судова обухвата укупно 46 општинских судова, с тим да РС и неки кантони у Федерацији разматрају оснивање још неколико. Питање колико судова треба да буде и где треба да буду лоцирани је важно питање са становишта ефикасности - како за више судове тако и за општинске. Превише судова који су премалени није економски оправдано.

2.2. ПРАВОСУДНА УПРАВА

Улога судске власти подразумева све дужности и обавезе која судска власт треба да обавља на исправан начин да би се као коначни циљ постигло ефикасно, независно и квалитетно спровођење судске власти.

Независност судија је темељ независности судства, а она се постиже начином избора судија, сталношћу судијске функције, одговарајућим материјалним положајем судија и њиховим друштвеним статусом.

Независност судства подразумева да је суд у свом функционисању везан само уставом и законима, и да је независан од свих врста притисака, а нарочито политичких.

⁸ „Службени лист Босне и Херцеговине“ бр. 19/86 и 25/88 и 33/89.

Како би судска власт била независна и успешно вршила своју друштвену улогу неопходно је поштовање основних начела о раду и организацији судова, а то су следећа начела:

- независност,
- инкомпатибилност,
- судијски имунитет,
- законитост,
- јавности суђења,
- сталности судијске функције.

Сва поменута начела спадају у категорију уставних начела, и кроз њих се може установити колико у једној држави успешно се спроводи владавина права. Судска власт у Босни и Херцеговини је изузетно специфична.

По Дејтонском уставу, у Босни и Херцеговини није предвиђена класична подела власти и на овај начин, судска власт је у потпуности елиминисана, осим Уставног суда Босне и Херцеговине који има друге надлежности. Суд Босне и Херцеговине је основан накнадно због чињенице да на нивоу државе није постојао суд опште надлежности, у функцији врховног суда једне државе. Ова чињеница је утицала на само остварење улоге судске власти.

Судску управу не можемо разматрати одвојено од правосудне управе у целини. Средства за рад судова, те услови рада судова имају директан утицај на ефикасност судова. У већини земаља правосудну управу врше Министарства правде (МП) или нека независна тела.

Не постоји једно Министарство правде за целу Босну и Херцеговину. Федерација и РС имају свака своје Министарство, а Дистрикт Брчко има Правосудну комисију која има сличну улогу. Осим тога, сваки кантон у Федерацији има своје Министарство правде. Министарство правде у кантону врши правосудну управу.

Независност судова је једно од основних принципа демократије. Међутим, независност се односи првенствено на одлуке судија. Административна тела одговорна за буџет су дужна судовима осигурати простор, опрему за рад и плате које им омогућују независност у обављању својих послова.

С друге стране буџетска тела имају право захтевати од судова ефикасно коришћење буџетских средстава.

Редовна анализа мреже судова је потребна да би се осигурало равномерно пружање правосудних услуга на читавој територији Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске.⁹

У својој улози саветодавца, министарство правде судовима доноси стандарде, смернице, те пружа обуку, ИТ опрему и другу подршку. Са становишта економичности коришћења средстава, сваки суд не треба бити одговоран за развој својих система и метода рада. Ово је очито кад се мисли о будућем компјутеризованом систему управљања предметима.

Министарства правде такође требају да буду одговорна, заједнички радећи са судовима да иницирају и развију адекватна средства за рад. МП такође треба бити у фокусу законодавних иницијатива, а за укупан рад судова, министарство правде може послужити као извор експертизе, те форум за расправу за сва питања од интереса за судство.

Политичка структура Федерације чини правосудну управу у том ентитету непотребно скупом. Административна одговорност за судове је фрагментирана између десет одвојених кантона са 10 одвојених министарстава правде. У неким од ових кантона постоје само један до три општинска суда. У оваквој ситуацији, различитим кантоналним министарствима правде може бити тешко развити и дати неопходни ниво подршке и знања, посебно по питању правосудне управе. Средства су јако ограничена у већини ових кантона и судови недовољно добијају различит ниво подршке и услуга од различитих министарстава.

Са више аспеката би се могло рећи да постоји потреба за јединственим системом судова у Федерацији. Правилници о раду судова¹⁰ су од користи за писање правила, програма обуке и за размену искустава и знања међу судовима. Буџетски процес и систем извештавања су друга два подручја где би јединствени систем био користан за читаву Федерацију.

Како због економичности тако и због јединства система, постоји потреба за правосудном управом која би била више централизована, барем на нивоу ентитета. Питање

⁹ Наглашавамо да надгледање у овом смислу никако не значи управљање или руковођење радом судова које би могло нарушити њихову независност. Уместо тога, министарства правде би требала надzirати свеукупни рад судова тамо где је потребно, те пружити подршку како би се побољшали резултати.

¹⁰ Правилник о унутрашњем судском пословању („Службени гласник БиХ“ бр. 57/08, 66/12), Правилник о унутрашњем судском пословању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 09/14).

да ли ову централизовану управу треба водити Федерално Министарство правде или, као у Брчком, неко независно тело, није битно са становишта ефикасности.

Ако политички није могуће централизовати извршну власт за судове у Федерацији, тада је битније него икад остварити блиску сарадњу између кантоналних министарстава правде. Федерално Министарство правде је у позицији да координира различита кантонална министарства правде, размењује информације о томе шта се дешава на појединим судовима, те да олакшава - колико је то могуће - стварање јединственог норматива раду правосуђа у ентитету.¹¹

Закључци описани потврђују потребу за повећањем укупног буџета за све судове, а одговарајуће финансирање остаје основни предмет за ефикасно судско пословање.

У Босни и Херцеговини егзистира велики број фактора који успоравају остварење квалитетне, ефикасне и независне улоге судске власти, а који су резултат транзиције у којој се ова држава нашла.

С обзиром на то да је Босна и Херцеговина комплексно уређена држава и да претендује да постане чланица Европске уније, од елементарне је важности да се адекватно уреде односи сва три нивоа власти, посебно из разлога што ће, европски простор постати јединствено економско и правно подручје, а то за крајњу последицу има ефикасно спровођење људских права и слобода.

2.3. УЛОГА СУДСКЕ ВЛАСТИ

Под улогом судске власти подразумевају се све дужности које судска власт треба да извршава на адекватан начин да би се као крајњи циљ постигло независно, ефикасно и квалитетно спровођење судске власти. Независност судија је ступ независности судства, а она се постиже начином избора судија, сталношћу судијске функције, одговарајућим материјалним положајем судија и њиховим друштвеним статусом.

Независност судства подразумева да је суд у свом раду везан само уставом и законима, а да је независан од свих врста притисака, нарочито политичких. Да би судска

¹¹ Током истраживања питања везаних за судску управу, питање неодговарајућег финансирања је било тема која се понављала. Већина судских трошкова је у потпуности изван контроле суда, посебно у кривичним предметима. Ови трошкови који се не могу контролисати за одбрану, вештаке, па чак и за лекарске трошкове затвореника не би требали конкурисати средствима потребним за редовно пословање суда, јер ти трошкови угрожавају могућности суда да плати основне трошкове пословања, као што су комунални трошкови.

власт била независна и успешно вршила своју улогу, неопходно је поштовање основних начела о раду и организацији судова.

Улога судске власти у Босни и Херцеговини је веома специфична. У Дејтонском уставу Босне и Херцеговине није предвиђена класична подела власти. Заправо, судска власт је потпуно изостављена, осим Уставног суда Босне и Херцеговине који има друге надлежности. Суд Босне и Херцеговине основан је накнадно због чињенице да на нивоу државе није постојао суд опште надлежности, у функцији врховног суда једне државе. Ова чињеница је утицала на само остварење улоге судске власти.

У Босни и Херцеговини постоји доста фактора који коче остварење ефикасне, квалитетне и независне улоге судске власти, а који су резултат транзиције у којој се држава нашла. С обзиром на то да је Босна и Херцеговина сложена држава и да настоји да постане чланица Европске уније, од суштинске је важности да се адекватно уреди однос сва три нивоа власти, посебно из разлога што ће, ускоро, европски простор постати јединствено економско и правно подручје, а то за последицу има ефикасно остваривање људских права и слобода.

Основна улога судске власти је да у име државе гони субјекте који су повредили правне норме, да решавају различите (имовинске, кривичне, привредне, породичне, управне...) правне спорове између правних субјеката и одређују казне против прекршиоца правних норми.¹² Судска власт има још једну, не мање важну улогу, а то је заштита људских права и слобода од самовоље државне власти, а то постиже путем независних судова који ограничавају власт правом и спроводе контролу. Судска власт своју улогу спроводи на прави начин ако има јединствено и независно деловање на подручју једне државе, има довољан број судија који су мотивисани добром платом, ако кажњава судије и тужиоце који су направили дисциплинске прекршаје, има висок ниво компјутеризације и добру комуникацију с медијима, што се све остварује ако се поштују начела о раду судова.

За изградњу модерног судства веома је значајна идеја поделе власти, идеја једнакости пред законом, што значи и јединствену судску примену права и идеја о ефикасној заштити људских права. У систему поделе власти на законодавну, извршну и судску, судовима се поверава остваривање судске власти. Према природи своје функције, судови су ближи извршној власти, јер непосредно примењују законе и друге прописе. Али постоје и битне разлике међу њима. Судови делују само у случају када настане спор.

¹² Висковић, Н., *Држава и право*, Студентска штампариија Универзитета, Сарајево, 1996., стр. 165.

Њихов задатак је да утврде чињенично стање у конкретном случају и да одлуче који ће се пропис на то стање применити.

Одлука суда не подлеже контроли било које друге власти, а судови контролишу акте и законодавне и извршне власти. Судови увек делују на иницијативу странака. У неким случајевима судови делују и по службеној дужности.¹³ Једно од најважнијих начела у судству је начело независности и непристрасности, а извршна власт је под надзором парламента и под великим утицајем политичких странака.¹⁴ С друге стране, извршна власт осигурава спровођење судских одлука и понекад има утицаја и на избор судија. Избор судија обично спада у надлежност шефа државе или постоји посебно тело које самостално именује и разрешава судије.¹⁵

Судска власт је једна од функција државне власти која ауторитетом државе примењује право на конкретне случајеве, односно у конкретним споровима коначно утврђује шта је право.¹⁶ Овде треба нагласити разлику између правосудног система тј. правосуђа и судства. Мада су судови главни део правосудног система, осим судова он обухвата и тужилаштво, адвокатуру, нотаре, институцију омбудсмана и јавно правобранилаштво, док судство обухвата само судове и њихове функције. При томе се судска функција одређује као делатност одлучивања у споровима који настају о основним личним односима, правима и обавезама грађана и друштвено политичких заједница; изрицања казни и других мера према учиниоцима кривичних дела и других кажњивих дела одређених законом и решавања управних спорова.¹⁷ Судови имају и важну и деликатну улогу, јер они су, у крајњој линији, једина тела која имају надлежност да кажњавају, односно одлучују о одузимању најважнијих вредности, од имовине до слободе, а изузетно и живота.¹⁸

¹³ Exofficio - по службеној дужности је израз којим се означава обавеза обављања одређене правне или фактичке радње. *Речник правних речи и израза*, Номос, Београд, 2000, стр. 41.

¹⁴ Трнка, К., *Уставно право*, Факултет за јавну управу, Сарајево, 2006., стр. 341.

¹⁵ Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине је самосталан и независан орган државе Босне и Херцеговине и има задатак да осигура независно, непристрасно и професионално правосуђе на свим нивоима у целој држави.

¹⁶ Трнка, К., *Уставно право*, Факултет за јавну управу, Сарајево, 2006., стр. 341.

¹⁷ Омановић, С., Отајагић, Ф., *Јурисдикциона заштита јавних и приватних субјективних права*, Бемуст, Сарајево, 2007., стр. 273.

¹⁸ Становчић, В., „Основни циљеви и правци промена нашег правног система“, *Правни информатор*, број 7-8, година IV, Стручно-информативни часопис за савремене правнике, Београд, јун/јул, 2001.

Демократски карактер друштва и државе у великој мери зависи од уставног положаја и улоге судске власти. Због тога се у уставима земаља успостављају начела којима се осигурава независан и непристрасан положај судова. То им омогућава остварење њихове улоге на правилан начин. А то су следећа начела: Начело законитости или захтев да судови свој рад и доношење пресуда заснивају на уставним, законским и другим правним нормама; Начело независности судова значи слободу суда да без утицаја и притисака извршне или законодавне власти, као и странака у поступку, донесе судску одлуку; Начело сталности судске функције или начело непокретности судија значи да једном изабрани судија врши ту функцију без ограничења мандата, односно без обавезе да подлеже поступку поновног избора; Начело судијског имунитета састоји се у томе да судија не може одговорати за мишљење изнесено у вршењу своје функције, током одвијања поступка и изрицања пресуде; Начело инкомпатибилности значи да судија док обавља судску функцију не може обављати истовремено функцију у извршној или законодавној власти, нити може обављати друге професионалне дужности; Начело јавности суђења значи да је расправљање и одлучивање пред судом јавно тј. отворено за публику.

2.3.1. Судска власт у Босни и Херцеговини према Дејтонском уставу

Дејтонски мировни споразум (или једноставније Дејтонски споразум или Дејтон), правни је акт споразумног карактера парафиран у војној ваздушној луци *Right-Paterson* код Дејтона 1995. године, у америчкој држави Охајо, да би се званично прекинуо рат у Босни и Херцеговини, који је трајао од 1992. до 1995. године. Споразум се нарочито бавио будућим управним и уставним уређењем Босне и Херцеговине.¹⁹ Дејтонски мировни споразум се састоји од Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини и 11 анекса (додатака) уз овај споразум. Анекс 4 – Устав Босне и Херцеговине најзначајнији је документ за уставно уређење Босне и Херцеговине.

Према Уставу Босне и Херцеговине, извршена је подела власти на законодавну, извршну и судску. Законодавну власт врши Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, која има два дома: Представнички дом и Дом народа. Дом народа се састоји од 15 делегата, од којих су две трећине из једне федералне јединице (укључујући пет Хрвата и пет Бошњака) и једна трећина из друге федералне јединице (пет Срба).

¹⁹ Дејтонски споразум је парафиран 21. новембра 1995. године у Дејтону, а званично је потписан 14. децембра 1995. у Паризу Преузето: *Daytonski mirovni sporazum*, http://ustav.ba/index.php/Daytonski_mirovni_sporazum, 23. 05. 2014.

Представнички дом се састоји од 42 члана, од којих се две трећине бирају са територије Федерације, а једна трећина са територије Републике Српске.²⁰ Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине је надлежна за доношење закона који су потребни за спровођење одлука Председништва или за вршење функција Скупштине по овом Уставу, одлучивање о изворима и износу средстава за рад институција Босне и Херцеговине и за међународне обавезе Босне и Херцеговине, одобравање буџета за институције Босне и Херцеговине, одлучивање о сагласности за ратификовање уговора и за остала питања која су потребна да се спроведу њене дужности, или која су јој додељена заједничким споразумом ентитета.²¹

Извршну власт врше Председништво Босне и Херцеговине и Веће министара. Председништво Босне и Херцеговине се састоји од три члана: једног Бошњака и једног Хрвата, које бирају непосредно са територије Федерације, и једног Србина, којег бирају непосредно са територије Републике Српске. Председништво је надлежно за:

- вођење спољне политике Босне и Херцеговине;
- именовање амбасадора и других међународних представника Босне и Херцеговине, од којих највише две трећине могу бити одабрани са територије Федерације;
- представљање Босне и Херцеговине у међународним и европским организацијама и институцијама и тражење чланства у међународним организацијама и институцијама у којима Босна и Херцеговина није члан;
- вођење преговора за закључење међународних уговора Босне и Херцеговине, отказивање и, уз сагласност Парламентарне скупштине, ратификацију таквих уговора;
- извршавање одлука Парламентарне скупштине;
- предлагање годишњег буџета Парламентарној скупштини, уз препоруку Већа министара;
- подношење извештаја о расходима Председништва Парламентарној скупштини на њен захтев, али најмање једанпут годишње;
- координацију, према потреби, са међународним и невладиним организацијама у Босни и Херцеговини и вршење других делатности које могу бити потребне за

²⁰ Члан IV. Став 1. и 2. Устава Босне и Херцеговине.

²¹ Члан IV. Став 4. Устава Босне и Херцеговине.

обављање дужности које му пренесе Парламентарна скупштина, или на које пристану ентитети.²²

Председништво именује председавајућег Већа министара, а он онда именује ресорне министре који ће преузети дужност по одобрењу Представничког дома. Према Уставу Босне и Херцеговине, целокупна судска власт се своди на Уставни суд Босне и Херцеговине, у чијој надлежности се налазе и неки елементи који би асоцирали на специфичан спој редовног и уставног судства.²³ Међутим, уставно судство се обично не сврстава у судску власт, јер уставни судови не врше класичну судску функцију решавања правних спорова. Уставни судови су надлежни за контролу уставности и законитости општих аката.

Уставни суд Босне и Херцеговине састоји се од девет чланова који су истакнути правници високог моралног угледа. Мандат судија именованих у првом сазиву је пет година, изузев ако поднесу оставку или буду с разлогом разрешени на основу консензуса осталих судија. Судије именоване у првом сазиву не могу бити реименоване. Судије које ће бити именоване након првог сазива, служиће до навршених 70 година живота, изузев ако поднесу оставку или буду с разлогом разрешени на основу консензуса осталих судија.²⁴

Дакле, подела власти према Дејтонском уставу није уобичајена, што је показао и даљи развој ситуације. Суд Босне и Херцеговине је успостављен накнадно и то под притиском међународне заједнице. Према Дејтону, није било суда опште надлежности за целу земљу, који би заправо представљао класичну судску власт. Парламент Босне и Херцеговине усвојио је 3. јула 2002. године Закон о Суду Босне и Херцеговине, којег је 12. новембра 2000. године прогласио Високи представник у Босни и Херцеговини.²⁵

Суд Босне и Херцеговине је основан ради обезбеђивања судске заштите у стварима које, у складу са Уставом Босне и Херцеговине, спадају у надлежност Босне и Херцеговине, као што су борба против тероризма, ратни злочини, питања трговине људима, организовани и привредни криминал. Такође, у циљу успостављања владавине права, важно је нагласити улогу Суда Босне и Херцеговине да, између осталог, делује на уједначавању стандарда. Надлежности Суда Босне и Херцеговине прописане су Зако-

²² Члан V. Став 3. Устава Босне и Херцеговине.

²³ Члан VI. Устава Босне и Херцеговине.

²⁴ Члан VI. Став 1. Устава Босне и Херцеговине.

²⁵ Подаци преузети са службене web странице Суда Босне и Херцеговине: <http://www.sudbih.gov.ba/>, 18. 06. 2015.

ном о Суду Босне и Херцеговине, а то су кривична, управна и апелациона надлежност. Након што је успостављен Суд Босне и Херцеговине, било је нужно успоставити и тужилаштво на државном нивоу. Парламент Босне и Херцеговине је у октобру 2003. године усвојио Закон о Тужилаштву Босне и Херцеговине, који је донесен одлуком Високог представника у августу 2002. године.

Тужилаштво је надлежно за кривично процесуирање починилаца кривичних дела која су прописана Кривичним законом Босне и Херцеговине. Тужилаштво делује самостално као посебан орган Босне и Херцеговине.²⁶ Послови Тужилаштва врше се у складу са Уставом и законима Босне и Херцеговине, а обављају их главни тужилац Босне и Херцеговине, четири заменика главног тужиоца Босне и Херцеговине и одређени број тужилаца Босне и Херцеговине.²⁷ У склопу Тужилаштва оснива се Посебно одељење за ратне злочине и Посебно одељење за организовани криминал, привредни криминал и корупцију.²⁸ Тужилаштво је надлежно за истраге и гоњење учинилаца кривичних дела из надлежности Суда Босне и Херцеговине, за примање захтева за међународну правну помоћ, за случајеве екстрадиције, укључујући и изручења Трибуналу у Хагу и другим међународним судовима.²⁹

На крају сваке буџетске године, на основу статистичког прегледа свих активности, главни тужилац извештава Парламент Босне и Херцеговине. Главни тужилац образлаже стање криминалитета у Босни и Херцеговини и указује на тенденције у његовом кретању.³⁰

²⁶ Члан 2. Закона о Тужилаштву Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине, број 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 9/04, 35/04, 61/04.

²⁷ Члан 3. став 1. Закона о Тужилаштву Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине, број 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 9/04, 35/04, 61/04.

²⁸ Члан 3. став 3. Закона о Тужилаштву Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине, број 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 9/04, 35/04, 61/04.

²⁹ Члан 12. став 1., 2. и 3. Закона о Тужилаштву Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине, број 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 9/04, 35/04, 61/04.

³⁰ Тужилаштва у Босни и Херцеговини су у 2007. години у раду имала укупно 43.917 кривичних пријава. Од наведеног броја, укупно 18.246 пријава је пренесено из 2006. године, а 25.671 је примљено током 2007. године. Након потпуно решених 24.952, у рад за 2008. годину пренесено је укупно 18.965 пријава. Током 2007. године решено је 56,8 посто кривичних пријава, које су биле у раду у тужилаштвима. Подаци преузети: Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине, Годишњи извештај за 2007. годину, стр. 209.

У закључном делу ове информације главни тужилац може изнети предлоге законских реформи. Ови закључци се објављују путем медија и осталих одговарајућих средстава.³¹

Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине је самостална и независна институција Босне и Херцеговине, основана Законом о Високом судском и тужилачком већу Босне и Херцеговине 2004. Године, чији је основни мандат успостављање и очување независног, ефикасног и одговорног судства у Босни и Херцеговини.

Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине уједно је и регулаторно тело на нивоу Босне и Херцеговине, које успоставља етичке и професионалне стандарде за правосудну професионалну заједницу. Данас имамо потпуно функционално Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине које руководи или координира великим бројем пројеката, чији је циљ изградња потпуно независног и ефикасног правосуђа, што Босну и Херцеговину води у Европску унију. Веће делује независно и уређује многе од најважнијих послова правосуђа. Веће је основано како би се уклонили политички или други утицаји унутар правосудног система, и у исто време осигурало да судије и тужиоци штите владавину права за све грађане.³²

2.3.2. Судски систем Федерације Босне и Херцеговине

Према Уставу Федерације Босне и Херцеговине из 1994. Године, задржан је систем судова на три нивоа, али су два нижа нивоа, сада позната под називом кантонални и општински судови, била стављена у надлежност кантона. Сада постоји само један редовни суд који спада у надлежност Федерације – Врховни суд Федерације.³³

Јединствен систем судске власти у Федерацији Босне и Херцеговине темељи се на следећим принципима:³⁴

- судска власт је самостална и независна,
- судови осигуравају једнак третман свим странкама у судском поступку,

³¹ Члан 13. став 2. Закона о Тужилаштву Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине, број 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 9/04, 35/04, 61/04.

³² Катица, А., Сергић, Б., Ахатовић-Лихић, С., *Водич кроз правосуђе Босне и Херцеговине*, Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине, април 2007., стр. 3-4.

³³ Функционална анализа сектора правосуђа у Босни и Херцеговини, <http://www.europa.ba/files/docs/publications/bh/FunkcPreg/Pregledpravosudja.pdf>, 16. 07. 2014.

³⁴ Члан IV. С. 2, 3. и 4. Устава Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, број 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05.

- сви поступци пред судом су јавни, као и пресуде.

Судску власт у Федерацији Босне и Херцеговине врше Врховни суд Федерације Босне и Херцеговине, кантонални судови и општински судови. Судови су самостални и независни органи у односу на законодавну и извршну власт. Нико не сме утицати на независност и непристрасност судије при одлучивању у предметима који су му додељени у рад.³⁵

Врховни суд Федерације Босне и Херцеговине је највиши жалбени суд у Федерацији.³⁶ Седиште Врховног суда је у Сарајеву. Врховни суд Федерације Босне и Херцеговине надлежан је да одлучује:³⁷ о редовним правним лековима против одлука кантоналних судова, ако је то законом одређено; о ванредним правним лековима против правоснажних одлука судова када је то законом одређено; о правним лековима против одлука својих већа, ако законом није другачије одређено. Врховни суд Федерације Босне и Херцеговине надлежан је и да решава сукобе надлежности између кантоналних и општинских судова са подручја различитих кантона, ако законом није другачије одређено; да одлучује о преношењу месне надлежности са једног суда на други суд када је то одређено законом и да обавља друге послове утврђене законом, осим оних из надлежности Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине. Врховни суд Федерације и кантонални судови могу покренути поступак пред Уставним судом Федерације Босне и Херцеговине, односно Уставним судом Босне и Херцеговине у складу са уставом и одговарајућим прописима који уређују поступак пред Уставним судом.³⁸

Судску власт у кантонима Федерације Босне и Херцеговине врше општински и кантонални судови. Кантонални судови се образују за подручје једног кантона и имају изворну првостепену надлежност:³⁹

³⁵ Члан 3. став 1. и 2. Закона о судовима Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 38/05 и 22/06.

³⁶ Члан 18. Закона о судовима Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 38/05 и 22/06.

³⁷ Члан 29. став 1. Закона о судовима Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 38/05 и 22/06.

³⁸ Члан 30. Закона о судовима Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 38/05 и 22/06.

³⁹ Члан 28. став 1. Закона о судовима Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 38/05 и 22/06.

- за кривична дела за која је законом прописана казна затвора виша од десет година или казна дуготрајног затвора;
- ако законом није одређена надлежност другог суда, да спроводе истрагу, у складу са законом, за кривична дела за која је Суд Босне и Херцеговине пренео надлежност на кантоналне судове;
- да одлучују у свим управним споровима против коначних управних аката кантоналне и општинске власти.

Кантонални судови имају и другостепену надлежност, да одлучују:⁴⁰

- о жалбама против одлука општинских судова,
- по жалбама изјављеним на решења о прекршајима,
- о другим редовним и ванредним правним лековима.

Општински судови имају првостепену надлежност у свим кривичним, грађанским, прекршајним и привредним предметима осим ако су уставом и законом неке од тих надлежности пренесене на друге судове.⁴¹

Пројект Високог судског и тужилачког већа за реорганизацију судова за прекршаје успешно је завршен 2006. године. Реформа се састојала у усвајању темељних закона о прекршајима, реорганизацији постојећег система судова за прекршаје, процесу именовања судија који ће бити компетентни да одлучују у прекршајним предметима, развоју новог система пасивног извршења наплате новчаних казни и обучавању судија, као и различитих институција и органа у имплементацији нових ентитетских закона о прекршајима.⁴²

Након спроведене реформе и измене ентитетских закона о судовима, затворено је 116 првостепених судова за прекршаје у Федерацији Босне и Херцеговине и Републици Српској, као и шест кантоналних судова за прекршаје.⁴³ Уместо прекршајних судова оснивају се прекршајна одељења у сваком општинском и основном суду, која могу послове из своје надлежности обављати и изван седишта општинског и основног суда. У

⁴⁰ Члан 28. став 2. Закона о судовима Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 38/05 и 22/06.

⁴¹ Члан 27. Закона о судовима Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 38/05 и 22/06.

⁴² Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине, *Извештај о раду судова 2006. године*, Сарајево, 2007., стр. 66.

⁴³ Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине, *Извештај о раду судова 2006. године*, Сарајево, 2007., стр. 67.

Федерацији Босне и Херцеговине на кантоналном нивоу делује десет кантоналних судова са седиштем у Бихаћу, Оџаку, Тузли, Зеници, Горажду, Новом Травнику, Мостару, Широком Бријегу, Сарајеву и Ливну. На нивоу Федерације Босне и Херцеговине делује и 28 општинских судова.⁴⁴

2.3.3. Судски систем Републике Српске

Устав Републике Српске из 1992. године утврђује место судова у систему власти и садржи основне принципе о организацији и функционисању судова. У поглављу Х. Устава Републике Српске, које носи наслов „Судови и јавна тужилаштва“, наводи се да судску власт врше судови који су самостални и независни органи. Према Уставу РС-а из 1992. године, Врховни суд Републике је највиши суд у Републици који обезбеђује јединствену примену закона.⁴⁵

Уставни принцип судске независности и самосталности проистиче из значаја који се у Републици Српској придаје судовима као органима власти. Судови, према Уставу Републике Српске, штите људска права и слободе, утврђена права и интересе правних субјеката и законитост, као прокламоване друштвене вредности.⁴⁶

Судови одлучују самостално и законито, те треба да спрече свако незаконито доношење одлука, под било чијим утицајем.

Ово указује на тесну везу између судске независности и самосталности, с једне стране, и принципа законитости, с друге стране. Судску власт у Републици Српској врше Врховни суд РС-а, окружни судови и основни судови. Судови су самостални и независни од законодавне и извршне власти. Судови у свом раду поступају непристрасно, благовремено и ефикасно. Нико не сме утицати на независност и непристрасност судије при одлучивању у предметима који су му додељени.⁴⁷

⁴⁴ Општински суд у Бихаћу, Великој Кладуши, Цазину, Санском Мосту, Босанској Крупи, Орашју, Грачаници, Живиницама, Калесији, Тузли, Градаццу, Какњу, Тешњу, Жепчу, Завидовићима, Зеници, Високом, Горажду, Травнику, Кисељаку, Бугојну, Чапљини, Коњицу, Мостару, Љубушком, Широком Бријегу, Сарајеву и Ливну. Преузето: Катица, А., Сертић, Б., Ахатовић-Лихић, С., *Водич кроз правосуђе Босне и Херцеговине*, Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине, април 2007., стр. 3-4.

⁴⁵ Члан 123. Устава Републике Српске, Службени гласник Републике Српске број 3/92, 6/92, 8/92, 15/92 и 19/92.

⁴⁶ Марић, Б., „Реформа судске власти у РС-у“, *Анали Правног факултета у Београду* 2002, Vol. 50, No. 1-2, 158 (176).

⁴⁷ Члан 3. Закона о судовима Републике Српске, Службени гласник Републике Српске број 111/04, 109/05, 37/06 и 17/08.

Врховни суд је највиши суд у Републици Српској. Седиште Врховног суда је у Бања Луци.⁴⁸

Врховни суд је надлежан:⁴⁹

- да одлучује о редовним правним лековима против одлука окружних судова ако је то законом одређено;
- да одлучује о ванредним правним лековима против правоснажних одлука судова и судова за прекршаје када је то законом одређено;
- да одлучује о правним лековима против одлука својих већа ако законом није другачије одређено;
- да решава сукобе надлежности између судова ако законом није другачије одређено;
- да одлучује о преношењу месне надлежности с једног суда на други суд када је то одређено законом;
- да обавља друге послове одређене законом.

За разлику од Федерације Босне и Херцеговине, Јавно тужилаштво и адвокатура у Републици Српској су уставне категорије. Јавно тужилаштво је дефинисано као самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других дела кажњивих по закону, и улаже правна средства за заштиту законитости.⁵⁰

Адвокатура је дефинисана као самостална и независна делатност и служба која пружа правну помоћ.⁵¹

У Републици Српској делује пет окружних судова, 19 основних судова⁵², пет

⁴⁸ Члан 18. став 1. и 2. Закона о судовима Републике Српске, Службени гласник Републике Српске број 111/04, 109/05, 37/06 и 17/08.

⁴⁹ Члан 28. Закона о судовима Републике Српске, Службени гласник Републике Српске број 111/04, 109/05, 37/06 и 17/08.

⁵⁰ Члан 128. став. 1. Устава Републике Српске, Службени гласник Републике Српске број 3/92, 6/92, 8/92, 15/92 и 19/92.

⁵¹ Члан 131. став. 1. Устава Републике Српске, Службени гласник Републике Српске број 3/92, 6/92, 8/92, 15/92 и 19/92.

⁵² Основни судови се налазе у следећим градовима: Бања Лука, Прњавор, Мркоњић-Град, Босански Нови, Приједор, Босанска Градишка, Котор-Варош, Сребреница, Зворник, Бијељина, Дервента, Добој, Теслић, Модрича, Фоча, Требиње, Вишеград, Власеница и Соколац. Преузето: Катица, А., Сертић, Б., Ахатовић-Лихић, С., *Водич кроз правосуђе Босне и Херцеговине*, Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине, април 2007., стр. 3-4.

окружних привредних судова⁵³ и један Виши привредни суд⁵⁴ за цело подручје Републике Српске. Седиште окружних судова је у Бања Луци, Бијељини, Добоју, Требињу и Источном Сарајеву.

2.3.4. Судови у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине

Дистрикт Брчко је административна јединица Босне и Херцеговине; налази се у североисточној Босни. Успостављен је одлуком Међународног арбитражног трибунала 2000. године. Дистрикт је под међународном управом. Седиште Дистрикта је град Брчко. Брчко дистрикт је, према Статуту Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, јединствена административна јединица локалне самоуправе под суверенитетом Босне и Херцеговине.⁵⁵ Има властиту мултиетничку администрацију, полицију и судство. Демилитаризовано је подручје и пружа све потребне слободе својим грађанима. Судску власт у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине врше Основни суд Брчко дистрикта Босне и Херцеговине и Апелациони суд Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.⁵⁶ Судови се оснивају за подручје Дистрикта у складу са Статутом. Основни суд је надлежан за све кривичне, прекршајне и грађанске предмете, изузев када је законом прописано другачије. Апелациони суд има надлежност да одлучује о:⁵⁷

- редовним правним лековима изјављеним на одлуке Основног суда и
- ванредним правним лековима изјављеним на правоснажне судске одлуке.

2.3.5. Ефикасност судске власти у Босни и Херцеговини

Много је разлога због којих се судска власт у Босни и Херцеговини налази у специфичном положају. Али се са сигурношћу може рећи да судска власт у Босни и Херцеговини не остварује своју улогу ефикасно и квалитетно. Много је разлога за то: дуготрајност судских поступака, велики број нерешених случајева, недовољан број судија, слабо плаћене судије, корупција, слаб ниво компјутеризације, слаба комуникација између медија и судства, ретко покретање дисциплинских поступака против судија и тужи-

⁵³ Законом о изменама и допунама Закона о судовима РС („Службени гласник РС“ бр. 119/08) су основани окружни привредни судови са седиштем у Бања Луци, Бијељини, Добоју, Требињу и Источном Сарајеву.

⁵⁴ Седиште у Бања Луци.

⁵⁵ Члан 1. став 1. Статута Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

⁵⁶ Члан 2. Закона о судовима Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, Анекс V.

⁵⁷ Члан 22. став. 1. Закона о судовима Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, Анекс V.

лаца. Непостојање врховног суда на нивоу држава, који би уједначавао судску праксу редовних судова и обезбедио равноправност свих грађана пред законом, је још један разлог због којег судска власт у Босни и Херцеговини своју улоге не остварује добро.

Судски систем Босне и Херцеговине оптерећен је великим бројем нерешених предмета и то је важан проблем који је потребно решити. Заостали предмети и одуговлачење у поступку доводе до губитка поверења корисника судског система, јер се чини да је правда недоступна. Овакво стање утиче негативно чак и на судије. Главни разлози одуговлачења судских поступака су корупција, неефикасна пракса у руковођењу судом⁵⁸, неадекватни прописи и мањак стручних судија. Према је забележен позитиван тренд квалитета и квантитета рада, па и у смањивању нерешених предмета, ипак ради се око два милиона (углавном комуналних) нерешених старих предмета у целој Босни и Херцеговини. Решавање заосталих предмета горући је проблем правосудних институција у Босни и Херцеговини. Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине и Министарство правде Босне и Херцеговине усвојили су акциони план у циљу смањења броја заосталих предмета у судовима.

Као последица сталног прилива нових предмета и заостатака нерешених предмета појављује се проблем недовољног броја судија. Осим броја судија, проблем је и начин њиховог избора, обука коју пролазе и недостатак сталних облика обуке, рецимо из области етике. У неким државама обавља се периодична евалуација рада судија како би се оценила њихова стручност и како би им се помогло у даљој едукацији. Све ово доприноси развоју стручног и етичког судства које је темељ правне државе.

На ефикасност у вршењу судске власти утиче и лоша комуникација између медија и правосуђа. Неопходно је успостављање равнотеже између потребе јавности за одређеним информацијама и осигурања регуларности судског поступка. Покретање дисциплинских поступака против судија и тужилаца доприноси одговорности и транспарентности, те основа су за стицање поверења јавности у судски систем. Да би се чешће покретали дисциплински поступци (када је то потребно), јавност треба да буде информирана о улози судије. Јавност мора бити информисана о стандардима који се очекују од судије. Када је јавност боље информисана о мерама за осигурање одговорности, имаће више поверења у правосудне институције.

⁵⁸ Практика руковођења у судовима ће постати ефикаснија уз планирање, комуникацију, управљање људским и финансијским ресурсима, иновације, мотивације и делегирање. Резултат стварања пракси у руковођењу судом омогућава странкама брз и ефикасан приступ правди.

Потпуно је јединствено решење у компаративној уставности, према коме је судска власт на нивоу Босне и Херцеговине сведена на Уставни суд Босне и Херцеговине. Тај суд има и део надлежности карактеристичан за врховне судске инстанце у неким сложеним државама али, ипак, није врховни суд једне државе. Уставни судови се обично не сврставају у судску власт, јер не решавају класичне правне спорове него су надлежни за контролу уставности и законитости. У Босни и Херцеговини је неопходно успоставити судски систем који се завршава Врховним судом Босне и Херцеговине.

Било би изузетно корисно да врховни суд постоји. Постоји један супститут који донекле надомешћује недостатак врховног суда, а то је такозвана апелациона јурисдикција Уставног суда Босне и Херцеговине. Значи, када су у питању заштита људских права и слобода, ако судови у ентитетима донесу коначну одлуку и грађанин се, уколико је незадовољан том одлуком, може обратити Уставном суду Босне и Херцеговине и он је до сада у великом броју случајева радио на заштити појединачних права и доприносио уједначавању судске праксе. Али, нажалост, то не покрива целокупан однос правосуђа, као што су грађански односи, привредни односи... За то би требао постојати врховни суд, какав имају и друге земље и који би имао задатак да уједначава судску праксу на територији целе Босне и Херцеговине и изједначавању свих грађана.

Улога судске власти остварује се у Босни и Херцеговини у складу са условима који одражавају комплексну структуру земље. Функционисање судске власти је генерално, кренуло позитивним смером: успостављен је Суд Босне и Херцеговине, Тужилаштво Босне и Херцеговине, Правобранилаштво Босне и Херцеговине и Високо судско и тужилачко веће; извршена је реорганизација судова за прекршаје (уместо прекршајних судова оснивају се прекршајна одељења у сваком општинском и основном суду) и уведен нови систем наплате новчаних казни, али постоје одређене препреке које коче тај развој. Те препреке односе се на четири паралелна и одвојена судска система и то: на државном нивоу, на нивоу Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине и Брчко дистрикта, као и међусобну колизију закона, и непостојање врховног суда на нивоу државе. У Босни и Херцеговини је неопходно успоставити судски систем који се завршава Врховним судом Босне и Херцеговине.

Реформа судског система подразумева цели низ координисаних активности и мера у свим деловима друштва и од свих органа власти и грађана. Према функционалној анализи сектора правосуђа у Босни и Херцеговини коју је спровела Европска комисија, Босна и Херцеговина је држава која у великој мери следи образац који је заједнич-

ки за многе мање земље, тако што има судски систем на три нивоа у којем се најнижи судови баве свим предметима, осим оних најтежих.

2.4. НОРМАТИВНА РАДНА РЕГУЛАТИВА

Још на почетку 90-тих година обављено је обимно међународно истраживање којим је обухваћено 214 великих компанија са циљем да се утврде приоритетни задаци за одржавање нивоа успешности привредних организација и напредак у пословању. Резултати су показали да је најважније развијати маркетиншку стратегију и стратегију развоја људских ресурса.⁵⁹

Према неким истраживањима, само људски потенцијал није ограничен. Паралелно са кризом и реструктурирањем привреде од данашње тешке индустрије ка информатици, микроелектроници и услугама, квалитет постаје кључни фактор за прес-тиж на тржишту најразвијенијих компанија Истока и Запада.

Као реакција на настале промене и захтеве тржишта јавља се нови приступ управљања кадровима људским ресурсима и нова пословна филозофија задовољење потрошача или служити потрошачу. Посматрано на нивоу светског, све више глобализованог тржишта, деведесете године се означавају деценијом квалитета.⁶⁰ Квалитет представља улазницу на светску привредну сцену 21. века.

Високо судско и тужилачко веће БиХ је донело Правилник о унутрашњем судском пословању⁶¹. Овим Правилником се уређује организација и начин унутрашњег пословања општинских и кантоналних судова, Основног и Апелационог суда Брчко Дистрикта БиХ и Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине и друга питања значајна за унутрашње судско пословање.

Судови су дужни достављати извештаје о свом раду ВСТВ-у, надлежном министарству правде, Правосудној комисији и непосредно вишем суду. Високо судско и тужилачко веће БиХ утврђује обрасце извештаја о раду судова. Годишњи статистички извештај о раду доставља се до 31. јануара наредне године. Председник и секретар суда

⁵⁹ Вујић, Д., *Менаџмент људских ресурса и квалитет*, Центар за примењену психологију, Београд, 2003., стр. 3.

⁶⁰ Јовановић-Божинов, М., Кулић, Ж., Цветковски, Т., „Појам, предмет и циљеви управљања људским ресурсима“, према Дулић, Д., *Етички проблеми управљања људским ресурсима*, Хрестоматија, ФКО, Београд, 2005, стр. 11-15.

⁶¹ „Службени гласник БиХ“ број 66/12 и 40/14.

утврђују елементе и обрасце потребне за интерно вођење евиденције о предметима и раду судија и стручних сарадника.⁶²

Министарство правде Републике Српске је донело Правилник о унутрашњем судском пословању⁶³. Овим Правилником се уређује организација и начин унутрашњег пословања основних, окружних, окружних привредних, Вишег привредног и Врховног суда Републике Српске и друга питања значајна за унутрашње судско пословање.

Применом Правилника о унутрашњем судском пословању осигурава се уредно и правовремено обављање послова судске управе, канцеларијског пословања и других послова значајних за унутрашње пословање судова.

2.5. ТРАНСФЕР ПРЕДМЕТА ДРУГИМ ТЕЛИМА

Судови у Босни и Херцеговини обављају више функција од којих неке не морају нужно били правосудне природе. Осим основних предмета - грађанских и кривичних - судови издају низ уверења и потврда, оверавају документе и обављају друге послове које би могле обављати друге организације, институције или приватне особе. Овакви послови би се могли пренети на друга тела, као што је пракса у неким другим земљама. Судови у тим земљама су заиста слободни да се концентришу на правосудну функцију.

Активности које не захтевају пресуђивање у судовима, између осталих. су:⁶⁴

- Овера докумената,
- Земљишно књижни регистар,
- Регистрације предузећа,
- Издавање уверења о некажњавању.

У Федерацији Бих је од 2010. године на снази Закон о нотарима Федерације Босне и Херцеговине, тако да је ступањем на снагу овог Закона у великој мери растерећен рад судова. Такође, промена друштвено-економског и правног уређења у БиХ захтевала је измену постојеће легислативе и доношење нових закона и то у области стварног и земљишнокњижног права, те доношење новог Породичног закона.

⁶² Члан 89. Правилника о унутрашњем судском пословању („Службени гласник БиХ“ број 66/12 и 40/14).

⁶³ „Службени гласник РС“ број 9/14.

⁶⁴ Лукић, Р., „Расподела надлежности између заједничких институција Босне и Херцеговине и ентитета“, Зборник радова са научног скупа у организацији Академија наука и уметности Републике Српске, Бања Лука, 2000. године, стр. 56-65.

Породични закон из 1979. године је замењен новим законом донесеним 2005. године, којим је изједначена брачна и ванбрачна заједница, док је у наследном праву БиХ остала неусаглашеност. Тако је сада новим Законом о наслеђивању у потпуности извршено изједначавање права и ванбрачних партнера, како у области породичног права, тако и наследног права. Један од битних разлога за доношење новог Закона о наслеђивању је растерећење правосуђа, а у складу са препорукама Европске комисије из структуралног дијалога и усвојеном Стратегијом развоја сектора правде у БиХ, па је предвиђено да оставинске поступке почевши од 09.02.2015. године воде нотари као повереници судова.

На подручју Републике Српске законом је уведен латински тип нотаријата који постоји у двадесет једној држави Европске уније, а укупно у осамдесет четири земље света. Закон о нотарима Републике Српске донела је Народна скупштина Републике Српске, а објављен је у Службеном гласнику Републике Српске број 56/04 од 5. октобра 2004. године. Закон је ступио је на снагу 13. октобра 2004. године, а његова примена прописана је од 01. новембра 2006. године.

Да би нотаријат могао да се почне остваривати у пракси, било је неопходно изабрати прве notare који су требали бити дипломирани правници са положеним правосудним испитом и одређеним годинама правничког искуства. За избор нотара било је потребно провести и посебно организовани нотарски испит који су пријављени кандидати полагали пред нарочито формираном комисијом у организацији Министарства правде Републике Српске. Први нотари у Републици Српској почели су са радом 11. марта 2008. године.

Кључно питање за судску ефикасност је минимизирање рада судија на свим таквим не-правосудним пословима. Требало би бити довољно да квалификовани судски службеници обављају ове послове сами, без одвлачења судија са правосудног посла. Премештање оваквих функција и одговорности изван судског система у целости иако може смањити оптерећеност судова не мора значити нето добитком за укупни државни систем.

2.6. УЛОГА НОРМАТИВА НА ПРОЦЕСНИ СИСТЕМ

Формално, процесни закони у Босни и Херцеговини су релативно нови. У Федерацији Босне и Херцеговине на снази су Закон о парничном поступку Федерације Босне

и Херцеговине⁶⁵ и Закон о кривичном поступку Федерације Босне и Херцеговине⁶⁶, а у Републици Српској Закон о парничном поступку⁶⁷ и Закон о кривичном поступку⁶⁸.

Процесни закони у Федерацији и у Републици Српској обавезују судије да нађе „материјалну истину“ за сваки предмет. Ова обавеза ствара систем где је судија главни покретач свега, а његова највећа брига јесте потпуност доказа. Премда се Законом о парничном поступку федерације БиХ у чл. 10 прописује да је „суд дужан настојати да се поступак спроведе без одуговлачења и са што мање трошкова“, првостепене судије греше тако што радије воде дугачке поступке са исцрпнијим прикупљањем доказа.

Код парничних предмета, обавеза проналажења „материјалне истине“ ствара одлагање поступка. Разумна пресуда која је заснована на доказима које су странке прикупиле, или на најрелевантнијим доступним доказима, могла би бити довољна за већину предмета, барем парничних. Строжи стандард доказивања је наравно оправдан за кривичне предмете.⁶⁹

Очито је да се код ових предмета одржава превише рочишта, од којих су многа неефикасна. Процесне законе треба ревидирати како би се смањио број рочишта. За одређене предмете законом се прописује именовање трочланог већа судија, чак и за релативно неважна питања. Узевши у обзир вредност и ограниченост судијског времена, ову обавезу коришћења трочланих већа треба смањити.

2.7. ФИНАНСИРАЊЕ СУДОВА И ТУЖИЛАШТАВА

Адекватно финансирање је један од најважнијих услова за несметано обављање редовних судских и тужилачких активности, независност у раду правосудних институција, као и за провођење реформе правосудног система.⁷⁰ Сви финансијски издаци правосудних институција финансирају се из буџета који су под ингеренцијом надлежних законодавних и извршних власти, изузев дела који се финансира из донаторских сред-

⁶⁵ „Службене новине Федерације БиХ“ бр. 53/03, 73/05, 19/06.

⁶⁶ „Службене новине Федерације БиХ“ бр. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13, 59/14.

⁶⁷ „Службени гласник Републике Српске“ бр. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09, 61/13.

⁶⁸ „Службени гласник Републике Српске“ бр. 53/12.

⁶⁹ Лукић, Р., „Улога Уставног суда Босне и Херцеговине у заштити уставних слобода и права“, *Правни живот*, 14/2007, том VI, Београд, стр. 965-980.

⁷⁰ Адекватно финансирање је један од средњорочних приоритета Европског партнерства са Босном и Херцеговином (Одлука Савета Европске уније 2008/2011/ЕЦ).

става а која су углавном намењена за финансирање различитих реформских пројеката.

Судови и тужилаштва у Босни и Херцеговини се финансирају из 14 различитих извора финансирања. Суд БиХ и Тужилаштво БиХ се финансирају из буџета институција БиХ, судови и тужилаштва у Републици Српској се финансирају из буџета Републике Српске, Врховни суд ФБиХ и Федерално тужилаштво ФБиХ финансирају се из буџета ФБиХ, кантонални и општински судови и кантонална тужилаштва се финансирају из кантоналних буџета, док се судови и Тужилаштво Брчко дистрикта БиХ финансирају из буџета Брчко дистрикта БиХ.

Овакво фрагментирано финансирање ствара велике разлике у финансирању правосудних институција у зависности из којег се извора финансирају, онемогућава остварење принципа једнаког приступа правди за све грађане, спровођење стратегија усвојених на државном нивоу, те ефикасну расподелу средстава у складу са потребама правосудних институција.

Закон о ВСТС-у Босни и Херцеговини⁷¹ дефинише да ВСТС БиХ „учествује, према властитој оцени у процесу израде годишњих буџета за судове и тужилаштва“, а ентитетски закони о судовима⁷² експлицитно наводе да:

- сви судови своје буџетске захтјеве достављају ВСТС-у, а коментаре ВСТС-а, уколико их има, достављају надлежном министарству правде заједно са буџетским захтевима,
- уколико се надлежно министарство правде не слаже са предлогом буџета суда, о томе ће извести ВСТС, те да
- ће надлежно министарство финансија односно влада, пре него што измени предлог буџета суда, обавити консултације са ВСТС-ом.

ВСТС примењује исте процедуре и за тужилаштва, а на основу горе наведених надлежности прописаних Законом о ВСТС-у Босни и Херцеговини. У процесу усвајања буџета за судове и тужилаштва ВСТС Босне и Херцеговине има законска овлашћења да:

- даје предлоге, према властитој оцени, у вези са годишњим буџетом предложеним од стране државних тела и/или влада за судове и тужилаштва;
- даје и износи, према властитој оцени, предлоге за измену буџета предложених од

⁷¹ Члан 17. став 15. и 16. Закона о ВСТС-у („Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 25/04; 93/05, 48/07 и број 15/08).

⁷² Закон о судовима Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, бр. 38/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13 и 52/14) и Закон о судовима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 111/04, 109/05, 37/06, 17/08, 119/08, 58/09 и 37/12).

стране државних органа и/или влада и/или Правосудне комисије Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине надлежним законодавним органима.

У складу са овлашћењима одређеним Законом о ВСТС-у Босни и Херцеговини, током 2013. године ВСТС Босне и Херцеговине је судовима и тужилаштвима упутио смернице за израду буџетских предлога за 2014. годину. Смернице ВСТС-а Босне и Херцеговине за израду буџета помажу правосудним институцијама да припреме буџетски захтев, а садрже и процену ВСТС-а Босне и Херцеговине о буџетским средствима потребним за нормално функционисање институције. Кључне претпоставке на којима се заснивају смернице за судове и тужилаштва су:

- кадровско јачање судова и тужилаштва, а ради решавања великог броја нерешених предмета.
- јачање техничких капацитета за набавку ИКТ опреме, ради нормалног функционисања успостављеног информатичког система за управљање предметима у правосуђу.

Процена потребних средстава за издатке за материјал и услуге је рађена на основу података о стварним трошковима из 2011. и 2012. године, одобреном буџету за 2013., броју решених предмета, те очекиваној стопи инфлације. Поред учешћа у припреми буџетских приједлога за судове и тужилаштва у Босни и Херцеговини, ВСТС Босне и Херцеговине је у складу са својим надлежностима током 2014. године организовао низ састанака са представницима извршних и законодавних власти, с циљем покушаја обезбеђења адекватних финансијских средстава у буџетима за 2014. и 2015. годину.

Табела 1. садржи поређење смерница ВСТС-а Босне и Херцеговине и усвојених буџета за 2013. и 2014. годину за правосудне институције којима ВСТС Босне и Херцеговине упућује буџетске смернице.⁷³

Првобитно одобрени буџети у Републици Српској су задржани на нивоу одобреног буџета за 2013. годину. Треба нагласити да су буџети привредних судова увећани за 23,7% (око 900.000 КМ) у односу на 2013. годину, док су буџети осталих правосудних институција умањени за приближно једнак износ. Повећање износа средстава за привредне судове је оправдано чињеницом да су током 2013. године функционисали пуних 8 месеци, док су одобрена средства за 2014. планирана за пуних 12 месеци.

⁷³ Табела не садржи податке за Суд Босне и Херцеговине и Тужилаштво Босне и Херцеговине из разлога што до момента припреме извештаја нису објављени подаци о одобреном буџету за 2014 годину.

Табела 1. Буџетске смернице ВСТС-а Босне и Херцеговине и усвојени буџети за 2014. годину у КМ

Економски код	Одобрени буџет 2013. године	Смернице ВСТС-а за 2014. годину	Одобрени буџет 2014. године	Измене и допуне буџета 2014. године	Одобрени буџет 2014. године/ ВСТС смернице	Измене и допуне буџета/ одобрени буџет 2014. године
	I	II	III	IV	VI=III/II	VII=IV/III
Република Српска						
Бруто плате и надокнаде	48777232	57960893	49904960	54272400	-13,9%	8,8%
Материјал и услуге	10646832	16410287	9600640	12714688	-41,5%	32,4%
Капитални издаци	364896	3778990	249760	254352	-93,4%	1,8%
Укупно	59788960	78150169	59755360	67241440	-23,5%	12,5%
Федерација Б и Х						
Бруто плате и надокнаде	102195135	121290961	106262116	105257416	-12,4%	-0,9%
Материјал и услуге	22401712	27847898	22460560	23658156	-19,3%	5,3%
Капитални издаци	1330520	7450996	1689787	1459437	-77,3%	-13,6%
Укупно	125927367	156589855	130412463	130375009	-16,7%	0,0%
Брчко Дистрикт						
Бруто плате и надокнаде	5410772	4996849	5550558	5550558	11,1%	0,0%
Материјал и услуге	1337280	1393261	1202880	1382080	-13,7%	14,9%
Капитални издаци	257600	319505,8	44800	44800	-86,0%	0,0%
Укупно	7005652	6709615	6798238	6977438	1,3%	2,6%

Треба напоменути да су током 2013. године редовним функционисањем судова и тужилаштва настале обавезе које, због недовољног износа одобрених средстава за 2013. годину, нису исплаћене из буџета 2013. године у износу од приближно 3,6 милиона КМ и то углавном на позицијама које се односе на трошкове кривичног поступка. И поред наведене чињенице одобрени буџет је на позицијама материјала и услуга, на које се односе наведене обавезе, умањен у односу на 2013. годину и то за 8,5% (око 930.000 КМ).

Одобрени буџет за судове и тужилаштва у Републици Српској за 2014. годину је за 23,5% мањи од потребних средстава по процени ВСТС-а Босне и Херцеговине. Кључни разлог одступања је чињеница да кадровско јачање које подразумева повећање броја судија и пратећег административног особља, изузев привредних судова и других појединачних случајева, углавном није финансијски подржано од стране извршних власти. Током 2014. године судовима у Републици Српској је у одређеном периоду због нередовног плаћања поштанских услуга, ускраћено пружање ове врсте услуга, а приметна су и значајна кашњења у плаћању обавеза углавном за трошкове кривичног поступка.

Крајем 2014. године су усвојене Измене и допуне буџета којима су судовима одобрена средства за „издатке за отплату неизмирених обавеза из ранијих година“. Ове обавезе се односе углавном на обавезе према адвокатима и вештацима из претходних година. Осим тога, свим буџетским корисницима су одобрена додатна средства ради обезбеђења довољних средстава за исплаћивање већих стопа пореза и доприноса на плате који су се почели примењивати почетком 2014. године. Из наведених разлога су Изменама и допунама буџета одобрена средства увећана за 13,9% у односу на првобитно одобрени буџет. Овим увећаним изменама и допунама буџета разлика између одобрених средстава и смерница ВСТС-а Босне и Херцеговине је смањена на око 12,5%.

У Федерацији Босне и Херцеговине је одобреним буџетом за 2014. годину одобрен већи износ у односу на 2013. годину и то за око 4 милиона КМ (3,8%). Из 2013. године су остале неизмирене обавезе које, због недовољних средстава одобрених за 2013. годину, нису реализоване буџетом за 2013. годину у износу од око 3,4 милиона КМ. И поред тога, средства одобрена за издатке за материјал и услуге, на које се углавном односе наведене обавезе, су током 2014. године углавном задржана на нивоу 2013. године.

Поменуто јачање кадровских капацитета у буџетима судова је делимично подржано у само неколико кантона. И током 2014. године ВСТС Босне и Херцеговине је

информисан о нередовном измирењу обавеза за комуналне услуге и трошкове кривичног поступка у једном броју правосудних институција, а у појединачним случајевима је забележен и недостатак основног канцеларијског материјала за рад чиме је угрожено основно функционисање институција.

Изменама и допунама буџета су средства предвиђена за судове и тужилаштва у Федерацији Босне и Херцеговине задржана на приближно једнаком нивоу у односу на првобитно одобрени буџет. У оба ентитета су одобрена минимална средства за капиталне издатке и то само за мали број правосудних институција. Одобрени буџет за 2014. годину за правосудне институције Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине је већи за 1,4% у односу на средства одобрена за 2013. годину.

Треба напоменути да су средства већа и у односу на смернице ВСТС-а Босне и Херцеговине и то за 1,3%. Повећање броја судија према предлогу ВСТС-а Босне и Херцеговине је углавном подржано у буџетима судова. Изменама и допунама буџета су одобрена додатна средства на позицији трошкова материјала и услуга (за 14,9%) тако да су укупна средства већа за 2,6% у односу на првобитно одобрени буџет. Изменама и допунама су одобрена средства приближна нивоу потребних средстава предвиђених смерницама. Када је у питању финансирање правосудних институција у Брчко Дистрикту за сад се може констатовати да је на задовољавајућем нивоу.

2.7.1. Финансирање судова и тужилаштва у Федерацији Босне и Херцеговине

Устав Федерације Босне и Херцеговине садржи неке опште одредбе којим се осигурава једнак приступ правди, правично суђење и општа заштита људских права. Надлежност за гарантовање и спровођење људских права заједнички деле Федерација и кантони. Све надлежности које нису изричито поверене Федерацији по Уставу припадају кантонима.

За низ области утврђивања политике наводи се да припадају кантонима, од којих се ниједна не односи на сектор правосуђа, док се Федерацији искључиво даје у надлежност сузбијање међукантоналног и организираног криминала, неовлаштене трговине дрогом и тероризма.

Према Уставу Федерације Босне и Херцеговине судска власт је дефинисана у оквиру поглавља IV- Структура федералне власти, у одељку С- Судска власт Федерације.⁷⁴

⁷⁴ Чланови од 1. до 17. Устава Федерације Босне и Херцеговине

Према члану 1. Устава Федерације Босне и Херцеговине судску функцију у Федерацији врше Уставни суд, Врховни суд, кантонални судови и општински судови.

Уколико овим Уставом није другачије утврђено, правила поступка потребна да би се осигурала једнакост у поступању као и основни принципи правичности у поступцима пред судовима и организацији свих судова, биће утврђени законима Федерације. Законодавно тело кантона може прописати допунска правила о организацији и управљању кантоналним и општинским судовима. У складу са тим правилима, сваки суд може утврдити своју унутрашњу организацију и у вези са тим донети допунска правила.⁷⁵ Према члану 4. Устава Федерације Босне и Херцеговине судска власт Федерације самостална је и независна. Судови ће осигурати једнак положај свим странама у судским поступцима.

Судска власт је самостална и независна од извршне и законодавне власти Федерације. Високо судско и тужилачко веће Федерације Босне и Херцеговине (које је укинуто и чије су овласти пренесене на ВСТВ Босне и Херцеговине) осигурава самосталност, независност, непристрасност, стручност и ефикасност судства и тужилачке функције у Федерацији.

Надлежности Високог судског и тужилачког већа, између осталог, укључују именовање, вођење дисциплинског поступка и смењивање судија, осим судија Уставног суда Федерације, и обухватају и тужиоце и заменике тужилаца у Федерацији. Састав и додатне надлежности Високог судског и тужилачког већа утврђују се законом. Сви судски поступци јавни су, уколико, за одређене изузетне ситуације, законом није другачије утврђено. Све пресуде јавно се објављују.

Зарада и други услови обављања функције, укључујући и имунитет, за све судије судова Федерације утврђују се законом.⁷⁶

Уставни суд састоји се од девет судија, од којих су најмање по два из реда сва три конститутивна народа и један из реда осталих. Основна функција Уставног суда је решавање спорова: између кантона; између кантона и федералне власти; између града и његовог кантона или федералне власти; између општине и града; између општина и њихових кантона или федералне власти; и између институција федералне власти или унутар појединих институција федералне власти.

⁷⁵ Члан 3. Устава Федерације Босне и Херцеговине

⁷⁶ Члан 7. Устава Федерације Босне и Херцеговине

Број судија Врховног суда утврђује се законом Федерације према потреби⁷⁷, с тим да не може бити мањи од девет судија. Врховни суд је највиши жалбени суд Федерације, укључујући и одлучивање о жалбама на одлуке кантоналних судова у вези са питањима која се тичу Устава, закона и других прописа Федерације и другим питањима утврђеним законодавством Федерације, осим оних из надлежности Уставног суда. Врховни суд има и изворне надлежности утврђене федералним законима.

Положај кантоналних судова регулисан је у члану 11. Устава Федерације Босне и Херцеговине.⁷⁸ Судије кантоналних судова, укључујући и председнике судова, бира, именује, проводи дисциплински поступак против и смењује Високо судско и тужилачко веће Федерације у складу са законом. Општински судови, који се могу основати за подручје једне или више општина, имају надлежност у свим грађанским и кривичним стварима, осим ако овим Уставом, кантоналним уставом или законом Федерације или законом кантона изворна надлежност није додељена неком другом суду. Општински судови се оснивају законом кантона и финансира их кантонална власт. Судије општинских судова, укључујући и председнике судова, бира, именује, проводи дисциплински поступак против и смењује Високо судско и тужилачко веће Федерације у складу са законом.

Из претходних одредби види се да је наведено да општинске судове финансира кантонална власт. За кантоналне и федералне судове у уставу није децидно речено ко их финансира. У свим кантоналним уставима у Федерацији Босне и Херцеговине постоји поглавље „Кантонално Судство“.

Тако на пример у уставу Кантона Сарајево⁷⁹ положај судства био је регулисан на следећи начин:

Члан 32. Устава КС, (Оснивање и надлежност судова): „Кантон има судове који имају изворну надлежност да пресуђују у стварима које не спадају у надлежност општинских судова и друге надлежности утврђене законом и који одлучују по жалбама на пресуде општинских судова. Кантоналне судове оснива Скупштина као судове опште надлежности или као посебне судове. Скупштина посебним прописом утврђује надлежности и организацију кантоналних судова“.

⁷⁷ Члан 14. Устава Федерације Босне и Херцеговине

⁷⁸ Поглавље V. Кантоналне власти, одељак 4.- Кантонално судство: „Кантони имају судове који имају жалбену надлежност у односу на општинске судове у свом кантону и првостепену надлежност у стварима које не спадају у надлежност тих судова, те друге надлежности утврђене законом“.

⁷⁹ „Службене новине Кантона Сарајево“, бр. 1/96, 2/96, 3/96, 16/97, 14/00 и 4/01.

Члан 33. Устава КС, (Избор судија): „Судије кантоналних судова бира Скупштина већином гласова од укупног броја посланика на предлог Председника. Кантоналне судије ће бити у служби до навршених 70 (седамдесет) година живота, уколико пре тога не поднесу оставку или не буду смењени консензусом судија Врховног суда Федерације. Председнике кантоналних судова бирају сами судови“.

Табела 2. Закони који утичу на организацију и финансирање судова и тужилаштва

	Закон о судовима Федерације БиХ (Сл. новине ФБиХ, број 38/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13 и 52/14)
Федерација Босне и Херцеговине	Закон о ВСТВ (Службени гласник БИХ, бр. 25/04, 93/05, 48/07 и 15/08)
	Закон о Федералном тужилаштву Федерације Босне и Херцеговине (Службене новине Федерације БиХ, број 19/03)
	Закон о буџетима у Федерацији Босне и Херцеговине (Службене новине Федерације БиХ, бр. 19/06, 76/08, 5/09, 32/09, 51/09, 9/10, 36/10, 45/10, 25/12, 102/13, 9/14 и 26/14)

Члан 37. Устава КС, (Структура власти у општинама): „Законодавну власт у општинама врше општинска већа, која се, у зависности од броја становника, састоје од 9 (девет) до 35 (тридесетпет) чланова. Чланови општинских већа се бирају на непосредним изборима тајним гласањем на подручју целе општине. Избори чланова општинских већа организују се у правилу истовремено са изборима за Скупштину. Извршну власт у општини врши општински начелник којег бира општинско веће на предлог чланова. Судску власт у општинама врше општински судови. Ове судове оснива и финансира Скупштина Кантона, с тим да се суд може основати за више општина. Судије општинских судова именује председник највишег кантоналног суда уз консултације са општинским начелником“. На овакав начин дефинисано је кантонално судство у свим осталим кантонима у Федерацији Босне и Херцеговине.

У Службеним новинама Кантона Сарајево, број 28/04 објављени су амандмани на Устав од броја XIX до XXII. У Амандманима XXXIV, XXXV и XXXVIII измењени су чланови Устава који се односе на судове.⁸⁰ Судије кантоналног суда, укључујући и председника суда, бира, именује, спроводи дисциплински поступак против и смењује Високо судско и тужилачко веће, у складу са уставом и законом.

⁸⁰ Члан 32. мења се и гласи: „Кантон има кантонални суд који има жалбену надлежност у односу на општинске судове у Кантону и првостепену надлежност у стварима које не спадају у надлежност тих судова, те друге надлежности утврђене законом“.

Табела 3. Закони који утичу на организацију и финансирање судова и тужилаштва у кантонима у Федерацији Босне и Херцеговине

Кантони у Федерацији Босне и Херцеговине	ЗАКОНИ
Сарајевски	Устав Кантона Сарајево, (Сл. новине Кантона Сарајево 1/96, 2/96, 3/96, 16/97, 14/00 и 4/01)
	Закон о кантоналном тужилаштву
	Закон о буџету кантона
Тузла	Устав Тузланског Кантона, (Службене новине Тузланско-подрињског кантона, број: 7/97 и 3/99 и Службене новине Тузланског кантона, број: 13/99, 10/00, 14/02, 6/04 и 10/04),
	Закон о кантоналном тужилаштву
	Закон о буџету кантона
Унско-сански	Устав Унско-санског кантона, (Службени гласник Унско-санског кантона, бр 1/04, 11/04)
	Закон о кантоналном тужилаштву
	Закон о буџету кантона
Зеничко-добојски	Устав Зеничко-добојског кантона, (Службене новине Зеничко-добојског кантона, број 1/96, 10/00, 8/04)
	Закон о кантоналном тужилаштву
	Закон о буџету кантона
Западно-херцеговачки	Устав Зупаније Западнохерцеговачке, (Нар. новине 33X, 1/96, 2/99, 14/00, 17/00, 1/03, 10/04)
	Закон о кантоналном тужилаштву
	Закон о буџету кантона
Босанско-подрињски	Устав Босанско-подрињског кантона Горажде, (Службене новине Босанско-подрињског кантона Горажде, број: 8/98. и 5/03)
	Закон о кантоналном тужилаштву
	Закон о буџету кантона
Херцеговачко-неретвански	Устав Херцеговачко-неретванског кантона, (Службене новине ХНК, број: 2/98, 4/00 и 7/04)
	Закон о кантоналном тужилаштву
	Закон о буџету кантона
Средњо-босански	Устав Кантона Средишња Босна, (Службене новине Жупаније Средишња Босна, број: 1/97, 5/97, 6/97, 2/98, 7/98 - исправак текста, 8/98, 10/2000, 8/03; 2/04 и 14/04),
	Закон о кантоналном тужилаштву
	Закон о буџету кантона
Посавски	Устав Жупаније Посавске, (Нар. Нов. Жупаније Посавске број 1/96, 3/96, 7/99, 3/00, 5/00, 7/04)
	Закон о кантоналном тужилаштву
	Закон о буџету кантона
Херцег-босански	Устав Херцегбосанске жупаније, (Народне новине ХБЗ број: 3/96, 9/2000, и 9/2004)
	Закон о кантоналном тужилаштву
	Закон о буџету кантона

Пошто кантони у Федерацији Босне и Херцеговине имају специфичан статус, у наредној табели дата је рекапитулација свих закона који утичу на организацију и финансирање судова и тужилаштава у кантонима у Федерацији Босне и Херцеговине.

Законом о судовима Федерације Босне и Херцеговине⁸¹ уређује се: организација, надлежност, финансирање, правосудна управа и друга питања од значаја за организацију и функционирање општинских судова, кантоналних судова и Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине. Према члану 3. овог Закона судови су самостални и независни од законодавне и извршне власти. Нико не сме утицати на независност и непристрасност судије при одлучивању у предметима који су му додељени у рад. Сходно чл. 16., 17. и 18. истог Закона, у Федерацији Босне и Херцеговине постоје општински судови, кантонални судови и Врховни суд Федерације Босне и Херцеговине. Општински судови образују се за подручје једне или више општина у кантону. Кантонални судови образују се за подручје једног кантона, а Врховни суд Федерације је највиши жалбени суд у Федерацији.

У Федерацији Босне и Херцеговине постоје Федерално тужилаштво и кантонална тужилаштва. Међутим у Федерацији Босне и Херцеговине, за разлику од земаља у окружењу, не постоји јединствен закон о тужилаштвима. На снази су посебни закони за Федерално тужилаштво, а посебни за свако кантонално тужилаштво.

Према Закону о Федералном тужилаштву Федерације Босне и Херцеговине⁸², Федерално тужилаштво је самостално државно тело које, у оквиру права и дужности Федерације Босне и Херцеговине предузима законом одређене мере у погледу истражних радњи и гоњења потенцијалних починилаца кривичних дела и привредних преступа, и врши друге послове одређене федералним законом. Према члану 9. тог Закона главни федерални тужилац надзире рад кантоналних тужилаштава у циљу гарантовања законитости и ефикасности поступака. На захтев главног федералног тужиоца, кантонална тужилаштва достављају извештаје о предметима са детаљним описом предузетих мера. Главни кантонални тужиоци редовно, а најмање једном у шест месеци, Федералном тужилаштву подносе извештаје о стању криминалитета и решавању предмета.

Према члану 16. овог Закона, Федерално тужилаштво проводи истражне радње и гони потенцијалне учиниоце кривичних дела и привредних преступа, те врши друге

⁸¹ „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, број 38/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13 и 52/14.

⁸² „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, број 19/03.

послове одређене федералним законом. Федерално тужилаштво има првостепену надлежност за спровођење истражних радњи и гоњење потенцијалних починилаца кривичних дела тероризма, међукантоналног криминала, незаконите трговине дрогама или организованог криминала. Федерално тужилаштво се оснива и има надлежност за целу територију Федерације.

За рад судова у Федерацији Босне и Херцеговине важне су и одредбе Закона о ВСТВ.⁸³ Према члану 17. Закона о ВСТВ, Веће има и следеће надлежности: учествује, према властитој оцени, у процесу израде годишњих буџета за судове и тужилаштва; даје предлоге, према властитој оцени, у вези са годишњим буџетом предложеним од стране државних тела и/или влада за судове и тужилаштва; даје и износи, према властитој оцени, предлоге за измену буџета предложених од стране државних органа и/или влада и/или Правосудне комисије Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине надлежним законодавним органима; прикупља и анализира извештаје, као и потребне информације о буџету и приходима за судове и тужилаштва како би се обезбедили статистички подаци за ефикасан рад судова и тужилаштва; залаже се за адекватно и стално финансирање судова и тужилаштва у Босни и Херцеговини; учествује у изради нацрта и одобрава Правилнике о пословању за судове и тужилаштва у Босни и Херцеговини; надгледа и саветује судове и тужилаштва о одговарајућим и ефикасним техникама и поступцима у вези са буџетом, управљањем и руковођењем и иницира едукацију у том погледу; покреће, надгледа и координира пројекте који се односе на побољшање питања везаних за управљање судовима и тужилаштвима, укључујући тражење финансијских средстава из домаћих и међународних извора; утврђује број судија, тужилаца и заменика главног тужиоца за судове и тужилаштва из његове надлежности, након консултација са председником суда или главним тужиоцем, телом надлежним за буџет, и надлежним министарством правде.

Веће се финансира из буџета институција Босне и Херцеговине.⁸⁴

За финансирање судова релевантне су следеће одредбе Закона о судовима:

Члан 61.: „Федерално министарство правде у односу на Врховни суд Федерације и кантонална министарства правде у односу на кантоналне и општинске судове, имају следеће надлежности: тачка 5) осигуравају материјалне услове за рад судова, ако зако-

⁸³ „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 25/04, 93/05, 48/07 и 15/08.

⁸⁴ Члан 2. Закона о ВСТВ, „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 25/04, 93/05, 48/07 и 15/08.

ном није другачије одређено и тачка б) врше надлежности у вези са судским буџетом у складу са одредбама чл. 69., 71. и 72. овог Закона“.

Члан 68.: „Средства за рад Врховног суда Федерације осигурава Федерација. Средства за рад кантоналних и општинских судова осигуравају кантони. Средства се осигуравају тако да обимом и временом дозначавања омогућавају сваком суду да у свом раду поступа независно, непристрасно и ефикасно, те да сваки суд испуњава све своје финансијске обавезе по њиховом доспећу. Средства за рад сваког суда исказују се посебно у буџетима и систему трезора“.

Члан 69.: „Суд израђује предлог годишњег буџета за наредну годину на основу износа трошкова у текућој години, те предвиђених трошкова у наредној години. Суд подноси предлог буџета Високом судском и тужилачком већу ради давања евентуалних примедби у року који одреди Високо судско и тужилачко веће. Након разматрања примедби Високог судског и тужилачког већа и евентуалне измене предлога буџета, односно након истека рока од 30 дана од дана достављања предлога Високом судском и тужилачком већу, суд доставља предлог буџета надлежном министарству правде, заједно са коментарима Високог судског и тужилачког већа у року који одреди то министарство. Уколико се надлежно министарство правде не слаже са предложеним буџетом или су му потребне додатне информације, контактираће секретара суда, односно председника суда, ако суд нема секретара суда и о томе обавестити Високо судско и тужилачко веће. Надлежно министарство правде доставља сваком суду и Високом судском и тужилачком већу примерак коначног предлога буџета за односни суд у облику који је достављен Министарству финансија, односно Влади. Пре него што измени предлог судског буџета надлежно министарство финансија, односно влада обавиће консултације са Високим судским и тужилачким већем. Уколико буџет није усвојен у износу који је предложио суд, у складу са одредбама овог члана, надлежно министарство правде пре израде коначног буџета за тај суд обавиће консултације са секретаром суда, односно са председником суда, ако суд нема секретара суда“.

Члан 70., Измирење дугова: „Предлог судског буџета који се доставља на усвајање законодавном телу садржи план измирења дугова насталих у судовима у претходном периоду“.

Члан 71., Извршење и измене буџета: „Извршење судског буџета врши се у складу са буџетом који је одобрило законодавно тело. Одлуку о измени буџета којим се смањује износ буџета судова може донети само законодавно тело. Пре покретања поступка измене буџета којим се смањује износ буџета судова надлежно министарство

правде или друго надлежно тело владе мора о томе обавестити Високо судско и тужилачко веће. У току буџетске године суд може захтевати прерасподелу новчаних средстава у оквиру различитих позиција усвојеног буџета, с тим да ниједна позиција не може бити смањена за више од 10 % од одобреног износа за ту позицију. Захтев за прерасподелу из става 4. овог члана подноси се у писаној форми надлежном министарству правде, уз доставу примерка захтева надлежном министарству финансија и Високом судском и тужилачком већу. Министарство правде дужно је удовољити захтеву суда из става 4. овог члана, те о извршеној прерасподели обавестити надлежно министарство финансија и Високо судско и тужилачко веће“.

Члан 72., Додатно финансирање из буџета: „Суд којем су у току године за рад неопходна додатна средства подноси захтев за одобрење додатних финансијских средстава надлежном министарству правде, уз доставу примерка таквог захтева Високом судском и тужилачком већу“.

Члан 73., Донације: „Суд може, у складу са законом, примати донације у новцу, стварима и услугама, под условом да њихово прихватање не угрожава или не доводи у сумњу независност и непристрасност суда. За пријем сваке донације за суд председник суда мора добити одобрење од Високог судског и тужилачког већа“.

Осим раније наведених одредби члана 17. Закона о ВСТВ, за финансирање судова важне су, мада посредно, одредбе члана 20. Закона о ВСТВ:

Веће усваја предлог годишњег буџета за свој рад.

Веће доставља свој предлог годишњег буџета Министарству правде Босне и Херцеговине на време тако да би га тај орган могао размотрити. Веће има право предлог образлагати директно пред Парламентарном скупштином Босне и Херцеговине. Веће обавештава ентитетска министарства правде о свом предлогу буџета.

До 1. фебруара сваке године Веће припрема годишњи извештај у којем наводи своје активности и описује стање у судству и тужилаштву, укључујући и препоруке за његово побољшање. Извештај се доставља Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине, Већу министара Босне и Херцеговине, Парламенту Федерације Босне и Херцеговине, скупштинама кантона, Народној скупштини Републике Српске, државном и ентитетским министарствима правде и Скупштини Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине у сврху информисања. Извештај је доступан јавности.

На позив Парламентарне скупштине или другог органа из претходног става, председник или други овлаштени представник Већа ће директно на седници образложити извештај и одговорити на питања посланика односно чланова другог органа. Кроз

расправу о извештају и закључке могу се дати оцене, сугестије и предлози који не оспоравају самосталност Већа.

Према члану 9. Закона о буџетима Федерације Босне и Херцеговине, управљање буџетом и израда буџета заснива се на Документу оквирног буџета који обухвата најмање фискалну годину и две наредне фискалне године. Трогодишње планирање буџета постаје обавеза за све кориснике буџетских средстава и изванбуџетских фондова.

Документ оквирног буџета базира се на смерницама економске и фискалне политике за трогодишњи период које доноси Влада Федерације Босне и Херцеговине на предлог Федералног министарства финансија које је дужно ове смернице доставити најкасније у мају текуће године. У смислу члана 11. истог закона, на основу смерница, министар финансија дужан је буџетским корисницима упутити акт о начину и елементима израде предлога финансијског плана.

Према члану 13. овог закона, буџетски корисник израђује предлог плана развојног програма са образложењем који предлаже надлежном министарству, односно органу надлежном за буџетског корисника. Буџетски корисник израђује и предлог плана набавке сталних средстава који мора бити усклађен са предлогом финансијског плана буџетског корисника и предлаже га надлежном министарству, односно органу надлежном за буџетског корисника. Према члану 14. истог закона, министар финансија разматра финансијске планове и програме буџетских корисника и истим предлаже потребне промене планова буџетских корисника. Влада разматра и усваја Документ оквирног буџета до 30. јуна текуће године, заједно са средњерочним оквиром расхода за три године.

Према члану 15. Закона о буџету, Министарство финансија дужно је проследити упутства буџетским корисницима у погледу припреме захтева за доделу средстава из буџета, рокове за подношење захтева за доделу средстава и ограничења у погледу потрошње, најкасније до 1. јула текуће године за наредну годину. Упутство треба садржати основни садржај Документа оквирног буџета и индикативну горњу границу расхода за наредну фискалну годину, изведену из Документа оквирног буџета за сваког буџетског корисника. Буџетски корисници су дужни своје захтеве доставити Министарству финансија до 1. августа текуће године. Процес доношења буџета је следећи:

- Нацрт Буџетских инструкција бр. 1 припрема Сектор за буџет Министарства финансија и доставља их министру финансија и трезора на одобрење најкасније до 15. јануара;

- Након што министар финансија и трезора потпише Инструкције бр. 1, оне се достављају министрима/руководиоцима свих буџетских корисника најкасније до 31. јануара сваке године;
- Буџетски корисници испуњавају табеле прегледа приоритета буџетских корисника у складу са Буџетским инструкцијама бр. 1 до 30. априла;
- Сектор за буџет при Министарству финансија анализира достављене табеле прегледа приоритета буџетских корисника (тј. оцењује их на основу контролне листе) и припрема препоруке на разматрање за министра финансија до 15. маја;
- Министар финансија прегледа препоруке и одобрава предлоге високоприоритетне потрошње и уштеде на основу којих се одређују горње границе расхода које ће бити укључене у нацрт ДОБ-а до 31. маја;
- Дирекција за економско планирање припрема нацрт макроекономских претпоставки и пројекција до 31. марта, а ОМА припрема нацрт пројекције прихода УИО до 15. априла;
- Фискално веће Босне и Херцеговине усваја глобални фискални биланс и оквир политика до 31. маја;
- Помоћник министра за буџет, уз помоћ Радне групе за израду ДОБ-а и годишњег буџета Институција Босне и Херцеговине израђују коначни нацрт ДОБ-а до 10. јуна и достављају га Влади до 15. јуна;
- ДОБ (укључујући горње границе расхода) усваја Влада Федерације Босне и Херцеговине до 30. јуна;
- Буџетске инструкције бр. 2 требају бити послане корисницима до 1. јула у складу са временским роковима утврђеним Законом о буџетима у Федерацији Босне и Херцеговине;
- У складу са Буџетским инструкцијама бр. 2, буџетски корисници би требали доставити своје захтеве Министарству финансија до 1. августа;
- Сектор за буџет Министарства финансија анализира Захтеве буџетских корисника (у смислу придржавања горњих граница расхода и квалитета достављених података) и доставити образложење са препорукама о коначном буџету министру финансија до 15. септембра;
- ДЕП и ОМА достављају коначни ревидирани Исказ о макроекономским и фискалним пројекцијама до 10. октобра;

- Сектор за буџет Министарства финансија ревидира нацрт буџета за наредну годину, како би приказивао ревидиране параметре буџета и усвојене коначне крајње границе расхода до 15. септембра;
- Нацрт буџета се доставља Влади до 1. октобра, а Влада Федерације Босне и Херцеговине усваја Нацрт буџета до 31. октобра;
- До 1. новембра доставља се усвојени нацрт буџета Парламенту Федерације Босне и Херцеговине;
- Парламент расправља и разматра буџет током новембра и децембра;
- Годишњи буџет за наредну годину треба бити одобрен од стране Парламента Федерације Босне и Херцеговине до 31. децембра текуће године.

Буџетски корисници одговорни су за законитост, сврсисходност, ефикасност и за економично располагање буџетским средствима. Према чл 27. Закона о буџету Федерације Босне и Херцеговине, трансакције свих прихода, расхода и издатака евидентирају се у Главној књизи трезора.

У смислу члана 28. истог Закона, након доношења буџета, министарство финансија дужно је известити буџетске кориснике о одобреним буџетским средствима и алокацијама буџетских средстава по временским периодима.

Према члану 28. Закона о буџету Федерације Босне и Херцеговине, буџет се извршава на основу месечног плана алокација расположивих буџетских средстава буџетским корисницима, која одобрава министар финансија, на основу плана новчаних токова путем којег се пројектују све уплате-исплате са ЈРТ. У смислу члана 29. овог Закона, на основу алокације буџетских средстава и инструкције Министарства финансија, буџетски корисници припремају и подносе предлоге оперативних буџета министарству финансија.

У предлозима оперативних буџета требају бити обухваћени расходи за сваки месец. Министарство финансија треба известити буџетске кориснике о одобреним оперативним буџетима. Према члану 32. Закона о Буџету Федерације Босне и Херцеговине, неискориштене апропријације (одобрени а неискориштени износи за неки буџетски код) и оптерећења истичу 31. јануара наредне фискалне године (осим апропријација за финансирање капиталних пројеката).

Трезорски систем је успостављен на државном, ентитетском и кантоналном нивоу. Према овом новом систему, сви буџетски корисници немају више своје властите банковне рачуне, него се отвара јединствени банковни рачун за све буџетске кориснике

дате владе (ентитетске, кантоналне или државне). Сви приходи се уплаћују на јединствен рачун трезора, из којег се такође врши и исплата свих расхода.

У оквиру одговарајућег министарства финансија успостављено је одељење за трезор, који извршава буџет, обавља рачуноводствене активности, врши надзор над буџетом, управља готовинским токовима и одржава јединствени трезорски рачун.

Регионалне канцеларије трезора могу се успостављати и у свим кантонима. Преко мрежних веза, министарства правде имају приступ свим фактурама, потврдама које доставе судови, тужилаштва итд. Путем овог система Министарство правде може надзирати извршавање буџета. У пракси се процес платног промета врши на основу следећег поступка:

- Суд/тужилаштво испуњава захтев за куповину неке ставке и доставља га одговарајућем трезорском оделу;
- Трезорско одељење уноси овај захтев у систем;
- Министарство правде одобрава ову куповину;
- Када су суд или тужилаштво обавештени да могу извршити набавку, подносе рачун трезорском оделу након куповине дате ставке;
- Трезорско одељење поново уноси овај рачун у систем, Министарство правде га одобрава и шаље трезору на исплату;
- Рачун тада улази у ред рачуна који чекају исплату, скупа са свим осталим рачунима других буџетских корисника.

Постоје закони на нивоу Босне и Херцеговине и ентитета у којима се набраја којим редом ће трошкови бити плаћани - сваке године се на нивоу Босне и Херцеговине и ентитета доноси нови закон (Закон о извршењу буџета) који прописује редослед у вези плаћања рачуна/дугова.

Према члану 55. Закона о буџету, Министри и руководиоци буџетских органа и тела одговорни су за рачуноводство, унутрашњу контролу и надзор својих министарстава укључујући буџетске кориснике и потрошачке јединице, односно буџетских органа и тела који спадају у њихову надлежност.

У том смислу главни тужилац је одговоран за рачуноводство тужилаштва. Према члану 6. Уредбе о рачуноводству Буџета у Федерацији Босне и Херцеговине⁸⁵, а која је донета на основу члана 77. Закона о буџетима у Федерацији Босне и Херцеговине⁸⁶,

⁸⁵ „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, број 111/14.

⁸⁶ „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, број 102/13, 9/14 и 13/14.

буџетски корисници воде књиговодство буџета по начелу двојног књиговодства, а према распореду конта из прописаног Аналитичког контног плана за буџет и буџетске кориснике.

Према члану 12. став 2. Уредбе о рачуноводству Буџета у Федерацији Босне и Херцеговине, „помоћне књиге су књиге за унос података у Трезор и помоћне књиге које воде буџетски корисници. Помоћне књиге за унос података у Трезор су: књига за унос наруџбеница, књига за унос обавеза, књига за плаћање и модул Главне књиге буџетског корисника као помоћна књига за Главну књигу Трезора.

Обавезне помоћне књиге из става 2. овог члана које воде буџетски корисници су:

- књига улазних рачуна,
- књига излазних рачуна,
- књига складишта,
- књига (попис) инвентара,
- књига (попис) капиталне имовине,
- књига дуга,
- књига благајне,
- регистар плата и
- књига извода трансакцијских рачуна“.

Правилником о финансијском извештавању и годишњем обрачуна Буџета у Федерацији Босне и Херцеговине⁸⁷ уређује се садржај и начин финансијског извештавања и даје упутство за израду периодичних и годишњег финансијског извештаја о извршењу буџета буџетских корисника.

Чланом 23. Уредбе о рачуноводству Буџета у Федерацији Босне и Херцеговине⁸⁸ утврђено је да су буџетски корисници дужни састављати следеће финансијске извештаје:

- биланс стања,
- рачун прихода и расхода,
- исказ о капиталним издацима и финансирању,
- годишњи исказ о извршењу буџета,
- исказе о осталим финансијским подацима и
- посебни подаци о платама и о броју запослених.

⁸⁷ „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, број 111/14.

⁸⁸ „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, број 111/14.

Закон о Буџету Федерације Босне и Херцеговине ни на једном месту ни по чему не издваја судове нити тужилаштва тако да они имају исти статус као и други буџетски корисници. Средства за рад судова и тужилаштва осигуравају се у буџету Федерације Босне и Херцеговине, односно у буџетима кантона који се доноси крајем текуће, за следећу календарску годину. Та средства обухватају и средства за плате судија, судских службеника и намештеника и средства за материјалне расходе и опрему и слично. Федерални буџет доноси Парламент Федерације Босне и Херцеговине на темељу предлога Владе Федерације Босне и Херцеговине.

Исто тако, кантоналне буџете доносе скупштине кантона на предлог кантоналних влада. Постоји озбиљна функционална зависност судбене власти у односу на извршну и законодавну, јер извршна, као предлагач, и законодавна, као доносилац закона, стварно одлучују колика ће средства за рад судске власти бити осигурана.

Према члану 76. Правилника о књиговодству⁸⁹ буџета Федерације Босне и Херцеговине⁹⁰ саставни део овог правилника је и Организациона класификација за буџет и буџетске кориснике Федерације Босне и Херцеговине.

У организационој класификацији буџета Федерације, Врховни суд и Федерално тужилаштво имају статус буџетског разреда и нису приказани у оквиру Министарства правосуђа. У кантоналним буџетима ситуација није једнако решена у свим кантонима. Тако на пример у Сарајевском, Босанско-подрињском, Посавском, Херцеговачко-неретванском и Западно-херцеговачком кантону, судови и тужилаштва су приказани као подразред у оквиру Министарства правде. У буџетима осталих кантона судови и тужилаштва су исказани као посебан буџетски разред.

У наредном прегледу дата је скраћена верзија организационе класификације буџета Федерације Босне и Херцеговине:

⁸⁹ Овим Правилником уређују се стандардне буџетске класификације, фондовско рачуноводство, Аналитички контни план за буџет и буџетске кориснике, пословне књиге и књиговодствене исправе, процењивање билансних позиција и попис имовине, обавеза и потраживања. Члан 2. Одредбе овог Правилника односе се на буџет Федерације Босне и Херцеговине, буџете кантона, градова и опћина. Одредбе овог Правилника дужни су проводити буџетски корисници и ванбуџетски фондови. Буџетским корисницима и ванбуџетским фондовима сматрају се корисници и фондови одређени чланом 2. тач. 7. и 20. Закона о буџетима у Федерацији Босне и Херцеговине „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 19/06, 76/08, 5/09, 32/09, 51/09, 9/10, 36/10 и 45/10).

⁹⁰ „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, број 60/14.

Економска ефикасност судског система у Босни и Херцеговини

Мини-ста-рство	Буџетска инсти-туција	Пот-рошна једи-ница	Назив
10			Парламент Федерације
11			Канцеларија председника и подпредседника
12			Влада Федерације
13			Федерално министарство одбране
14	01		Федерално министарство унутрашњих послова
15			Федерално министарство правде
	01		Федерално министарство правде
		0001	Федерално министарство правде
	02		Казнено поправни заводи
		0001	Казнено поправни завод Зеница
		0002	Казнено поправни дом Сарајево
		0003	Казнено поправни завод Тузла
		0004	Казнено поправни завод Мостар
		0005	Казнено поправни завод Бихаћ
		0006	Казнено поправни завод Орашје
		0007	Казнено поправни завод Бусовача
	03	0001	Комисија за тражење несталих особа
16			Федерално министарство финансија
17	01	0001	Федерално министарство енергије, рударства и индустрије
18			Федерално министарство саобраћаја и комуникација
19	01	0001	Федерално министарство социјалне политике, избеглица и расељених особа
20			Федерално министарство здравства
21	01	0001	Федерално министарство образовања, науке, културе и спорта
22	01	0001	Федерално министарство трговине
23	01	0001	Федерално министарство просторног уређења и околине
24	01	0001	Федерално министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства
25	01	0001	Уставни суд Федерације БиХ
26			Врховни суд Федерације БиХ
	01	0001	Врховни суд Федерације БиХ
	02		Судска полиција
		0001	Судска полиција ВС ФБиХ
		0002	Кантон Сарајево-Сарајево
		0003	Тузлански кантон Тузла
		0004	Западно-херцеговачки кантон- Широки Бријег
		0005	Херцеговачко-неретвански кантон Мостар
		0006	Херцегбосански кантон Ливно
		0007	Средњобосански кантон Травник

У буџету Федерације Босне и Херцеговине и у буџетима кантона за 2014. годину исказани су следећи расходи за судове и тужилаштва:

		Укупни расходи	Судови	Тужилаштва	Судови и тужилаштва	%
1	Влада Федерације	1.863.333.532	22.045.930	1.263.882	23.309.812	1,25%
2	Сарајевски кантон	704.900.000	23.864.500	4.865.700	28.730.200	4,08%
3	Тузлански кантон	365.410.882	14.050.479	3.657.379	17.707.858	4,85%
4	Зеничко-добојски кантон	255.483.000	10.779.200	2.343.700	13.122.900	5,14%
5	Средњобосански кантон (2013)	141.121.151	8.770.621	1.469.243	10.239.864	7,26%
6	Посавски кантон	31.160.000	1.817.900	428.900	2.246.800	7,21%
7	Босанско-подрињски кантон	40.131.680	1.442.340	256.135	1.698.475	4,23%
8	Херцеговачко-неретвански кантон	187.129.700	8.855.010	2.157.200	11.012.210	5,88%
9	Жупанија западнохерцеговачка	75.922.324	2.453.200	547.694	3.000.894	3,95%
10	Жупанија херцегбосанска	60.732.226	3.632.925	703.532	4.336.457	7,14%
11	Унско-сански кантон 2013	169.778.434	5.134.182	2.242.232	7.376.414	4,34%
	УКУПНО ФБИХ	3.895.102.929	102.846.287	19.935.597	122.781.884	3,15%

Из табеле се види да је у односу на укупне расходе свих буџета у Федерацији Босне и Херцеговине за судове и тужилаштва издвојено 3,15%.

Наплата судских такси прописана је Законом о судским таксама у поступку пред Врховним судом Федерације Босне и Херцеговине⁹¹ и кантоналним законима о судским таксама. Према овим законима таксе представљају приход федералног, односно кантоналних буџета који се уплаћује директно на рачун трезора. Овај приход не везује се за наменско финансирање судова. Однос укупних буџетских прихода за 2014. годину и прихода од такси и казни приказан је у наредној табели:

		Приходи	Таксе	Казне	Таксе + казне	%
1	Влада Федерације	1.412.272.490	83.477	13.611.682	13.695.159	0,97%
2	Сарајевски кантон	637.695.000	9.200.000	6.432.500	15.632.500	2,45%
3	Тузлански кантон	331.919.468	6.021.360	3.982.023	10.003.383	3,01%
4	Зеничкодобојски кантон	255.483.000	3.800.000	3.831.600	7.631.600	2,99%
5	Средњобосански кантон (2013)	138.810.909	непознато	1.537.598	1.537.598	1,11%
6	Посавски кантон	31.160.000	600.000	660.000	1.260.000	4,04%

⁹¹ Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, бр. 49/99.

7	Босанско-подрињски кантон	40.131.680	60.560	226.367	286.927	0,71%
8	Херцеговачко-неретвански кантон	187.129.700	3.900.000	1.990.000	5.890.000	3,15%
9	Жупанија западно-херцеговачка	75.922.324	1.500.000	1.031.000	2.531.000	3,33%
10	Жупанија херцегбосанска	60.732.226	700.000	800.000	1.500.000	2,47%
11	Унско сански кантон 2009	169.891.118	3.952.107	2.899.560	6.851.667	4,03%
	УКУПНО	3.341.147.915	29.817.504	37.002.330	66.819.834	2,00%

Расходи за судове и тужилаштва износе 122.781.884 КМ. Произилази да би 54,42 % ових расхода могло бити покривено приходима од судских такси и казни. Однос буџетских расхода за судове и тужилаштва и прихода од такси и казни по кантонима дат је у наредној табели:

		Буџети судова и тужилаштва	Таксе + казне	%
1	Влада Федерације	23.309.812	13.695.159	58,75%
2	Сарајевски кантон	28.730.200	15.632.500	54,41%
3	Тузлански кантон	17.707.858	10.003.383	56,49%
4	Зеничко-добојски кантон	13.122.900	7.631.600	58,15%
5	Средњобосански кантон (2013)	10.239.864	1.537.598	15,02%
6	Посавски кантон	2.246.800	1.260.000	56,08%
7	Босанско-подрињски кантон	1.698.475	286.927	16,89%
8	Херцеговачко-неретвански кантон	11.012.210	5.890.000	53,49%
9	Жупанија западнохерцеговачка	3.000.894	2.531.000	84,34%
10	Жупанија херцегбосанска	4.336.457	1.500.000	34,59%
11	Унско-сански кантон 2009	7.376.414	6.851.667	92,89%
	УКУПНО	122.781.884	66.819.834	54,42%

Судови и тужилаштва у Босни и Херцеговини се финансирају из укупно 14 извора. Суд и Тужилаштво Босне и Херцеговине финансирају се из буџета институција Босне и Херцеговине. У Републици Српској сви судови и тужилаштва се финансирају из буџета Републике Српске, док се у Брчко Дистрикту Босне и Херцеговине Основни и Апелациони суд и Тужилаштво БД Босне и Херцеговине финансирају из буџета Дистрикта. Врховни суд Федерације Босне и Херцеговине и Федерално тужилаштво финансирају се из буџета Федерације Босне и Херцеговине, док се кантонални и општински судови и кантонална тужилаштва финансирају из кантоналних буџета.

Овакво фрагментирано финансирање правосудних институција доводи до:

1) неравномерног финансирања правосудних институција у Босни и Херцеговини – Поређењем финансирања правосудних институција према одређеном броју крите-

ријума, као што су учешће у укупном буџету, обезбеђење средстава за кадровско јачање кроз ангажовање већег броја судија, кадровска попуњеност институција у односу на број судија, износ насталих обавеза за материјал и услуге које нису исплаћене из буџета 2014. године и „пренесене“ у буџет за наредну годину, те проценат капиталних издатака у буџетима институција, може се закључити да постоје значајне разлике у финансирању правосудних институција у зависности из којег извора се финансирају, иако је регулатива којом се генеришу потребе правосудних институција углавном иста или слична за све институције.

2) онемогућавања ефикасније расподеле средстава, у складу са проритетним потребама правосудних институција – У последњих пар година приметна је појава, да се судови и тужилаштва у једном кантону или Републици Српској суочавају са недостатком основног канцеларијског материјала, или вишемесечним неплаћањем обавеза, а због чега је угрожено основно функционисање институције. С друге стране, судови и тужилаштва у другим кантонима имају довољно средстава не само за основно функционисање него и за кадровско јачање носилаца правосудних функција, па и пратећег особља или капиталне издатке у својим буџетима. Такође, као пример за ову констатацију можемо навести и обезбеђење средстава за кадровско јачање институција кроз упошљавање судија, а према потребама које је на основу броја нерешених предмета утврдио ВСТВ.

3) успоставља јаз између генерисања потреба судова и тужилаштва, и финансирања судова и тужилаштва посебно оних који се финансирају из кантоналних буџета – Већина одлука којом се генеришу потребе судова и тужилаштва се усвајају на државном и ентитетском нивоу. Тако напр. потребан број судија и тужилаца одређује ВСТВ, плате судија и тужилаца за судије и тужиоце унутар једног ентитета су, као и број и седишта судова одређени ентитетским законима. Правилнике којим се одређује потребан број административаца у тужилаштвима усваја ВСТВ, док су у судовима утврђени односи којим се одређује максимални број пратећег особља на једног судију опет општинским ентитетским правилницима.

Значајан део трошкова материјала и услуга у судовима унутар ентитета односи се на трошкове адвоката у одбранама по службеној дужности који су генерисани одредбама ентитетских закона о кривичном поступку, те адвокатским тарифама које су одређене ентитетским правилницима. И док су наведена питања регулисана одредбама закона, те одлукама које се усвајају на вишим нивоима (државном и ентитетском), кантоналне и општинске судове и кантонална тужилаштва, који у збиру представљају најзна-

чајнији део у укупним трошковима правосуђа, финансирају кантони у Федерацији Босне и Херцеговине.

4) онемогућавања остварења принципа једнаког приступа правди за све грађане – Честа је појава да се предмети који имају грађани у једном суду решавају у кратком року (мањем од годину дана), док се грађани који имају предмете у другом суду морају чекати и по неколико година за решавање предмета исте врсте, управо из разлога што се судови финансирају из буџета различитих кантона који на различит начин подржавају пре свега кадровско јачање судова. Такође, активности које се спроводе у оквиру стратегије за бригу о корисницима судова, показале су значајну разлику у потребама за успостављање стандарда за приступ корисницима у суду, посебно имајући у виду различитости у физичком стању зграда.

5) онемогућавања успостављања јединствених стандарда за судове и тужилаштва – Као пример за ову констатацију може се навести активност успостављања предвидивих рокова за решавање предмета у судовима које је скоро немогуће стандардизовати, управо због различитог нивоа финансирања пре свега кадровских и материјалних потреба судова.

6) онемогућавања имплементације стратегија усвојених на државном нивоу – У претходном периоду заједничком активношћу министарстава правде у Босни и Херцеговини, представника ВСТВ-а и других субјеката, учињени су значајни напори на усвајању стратегија на државном нивоу које би требале позитивно утицати на развој правосуђа у Босни и Херцеговини.⁹² Иако је постигнут консензус о многим питањима, те усвојени значајни документи који представљају основу за даљи развој правосуђа, имплементација ће бити отежана уколико активности које су предвиђене стратегијама не буду равномерно финансијски подржане у свим деловима земље.

На проблем фрагментираног финансирања правосудних институција указала је и функционална анализа сектора правосуђа финансирана од стране Европске комисије из 2005. године, чија је једна од препорука и јединствено финансирање правосудних институција у Босни и Херцеговини, односно финансирање свих судова и тужилаштва у Босни и Херцеговини из једног извора.

Фрагментирано финансирање ставља поједине судове и тужилаштва у ситуацију да не могу несметано обављати своје редовне активности, док се у другим судовима и

⁹² На пример, Стратегија за реформу сектора правде и Стратегије за решавање предмета ратних злочина.

тужилаштвима у континуитету издвајају средства, не само за текуће обављање активности, него и за капиталне издатке. Иако се плате судија, тужилаца и запослених у судовима и тужилаштва углавном уредно исплаћују без обзира на извор финансирања, приметна је појава да је у одређеном броју кантона у Федерацији Босне и Херцеговине, као и у већини судова и тужилаштва у Републици Српској потпуно обустављено кадровско јачање правосудних институција, односно запошљавање судија, тужилаца и пратећег особља. Трошкови материјала и услуга, а највише, трошкови поштанских услуга, телефона, трошкови вештака и адвоката због одбрана по службеној дужности у неким судовима и тужилаштвама представљају нерешив проблем.⁹³

Све поменуто доводи до одуговлачења поступака у судовима и тужилаштвама, што директно утиче на ефикасност и ефективност судова и тужилаштва па и на њихову независност и аутономију.

Смањењем фрагментисаности финансирања правосудних институција би се финансијама у сектору правосуђа управљало на недискриминативан начин широм целе земље. То би на крају довело до стандардизације просторија и објеката судова и тужилаштва, а такође би значило и да би све судије, тужиоци и административно-техничко особље били једнако третирани широм целе земље. Могли би се правити дугорочни стратешки планови који би резултовали списком приоритета у вези финансирања и инвестиција. Сам систем финансирања судова и тужилаштва би био далеко транспарентнији, посебно уколико претпоставимо да би и улога ВСТВ-а, или руководиоца правосудних институција била оснажена.

Дугогодишња лоша економска ситуација у Босни и Херцеговини узрокује и тешкоће у финансирању правосуђа на свим нивоима. Ипак, забележено је да поједини кантони који иако имају значајне буџетске дефиците осигуравају правосуђу износ средства довољан за несметано функционисање и тиме омогућавају релативно задовољавајући ниво активности судова и тужилаштва на њиховом подручју.

Јасно је да систем финансирања правосуђа у Босни и Херцеговини одражава слику уређења државе. Логично је да компликације настају тамо где је ситуација организационо најсложенија, а то је Федерација Босне и Херцеговине. Начин финансирања

⁹³ Регистровани су и случајеви недостатка папира за продукцију основних судских докумената, искључења телефона судовима и тужилаштвама, као и упозорења пред искључења електричне енергије и грејања, због чега су председници појединих судова и главни тужиоци били принуђени телефонски контактирати надлежна министарства правде и финансија и трезора како би се ове комуналне услуге биле плаћене.

судова у Федерацији Босне и Херцеговине доводи до тога да су судови и тужилаштва у кантонима у различитом положају код располагања буџетским средствима, тако да се може десити да два суседна општинска суда, која се територијално налазе у два кантона, имају сасвим различиту финансијску ситуацију.

Федерација Босне и Херцеговине није једино подручје у Босни и Херцеговини гдје је правосуђе изложено проблемима, али ће се овај предлог политике бавити само питањем унапређења финансирања правосуђа у Федерацији Босне и Херцеговине.

Директна последица оваквог стања је неједнак положај судова у пружању услуга грађанима и друштву у целини, а тиме и нарушавање принципа једнаког приступа правди, једног од најзначајнијих принципа модерног права.

Опција успостављања финансирања свих судова и тужилаштва у Федерацији Босне и Херцеговине из буџета Федерације Босне и Херцеговине је у овом моменту најповољније решење којим би се унапредило финансирање у Федерацији Босне и Херцеговине. Успостављање јединственог финансирања не мора и не треба узроковати смањење нивоа финансирања за судове и тужилаштва појединачно, посебно у кантонима у којима до сада није било проблема у финансирању основних функција институција. Овај принцип би могао бити остварен уколико би пре свега била обезбеђена финансијска средства за основне активности институција установљене на основу објективних критеријума, а у случају преосталог вишка средстава, средства би се распоредила на основу утврђене листе приоритета. Такође, пожељно би било да у процедури усвајања буџета за судове и тужилаштва, буде узето у обзир и мишљење кантоналних министарстава правде.

Неопходно је нагласити и то да је успостављање јединственог финансирања судова и тужилаштва у Федерацији Босне и Херцеговине из буџета Федерације Босне и Херцеговине прелазно решење ка дугорочном циљу јединственог финансирања свих судова и тужилаштва у Босни и Херцеговини.

Фрагментисаност финансирања је само један сегмент проблема финансирања правосудних институција. Други део проблема представљају овлашћења које имају правосудне институције у процесу припреме, усвајања и извршења буџета, а које не омогућавају стварну независност од извршних власти. Иако је приметан напредак у погледу финансирања правосудних институција у односу на период од пре реформе правосуђа у Босни и Херцеговини, не може се дати оцена да је овим решењима омогућена независност правосудних институција са аспекта њихове улоге у процесу припреме, усвајања и извршења буџета. Питање овлашћења које имају правосудне институције у буџетском

процесу је предвиђено и стратегијом за реформу сектора правде и то стратешким програмом „Независност и хармонизација где је као један од индикатора наведено и „јачање улоге ВСТВ-а у процесу припреме, усвајања и извршења буџета“.

2.7.2. Финансирање судова и тужилаштва у Републици Српској

Одредбама чл. 121. до 131. Устава Републике Српске утврђен је уставни положај судова и јавних тужилаштва, и то:

Члан 121.: „Судску власт врше судови. Судови су самостални и независни и суде на основу Устава и закона. Судови штите људска права и слободе, утврђена права и интересе правних субјеката и законитост“.

Члан 122.: „Оснивање, надлежност, организација и поступак пред судовима утврђују се законом“.

Члан 123.: „Врховни суд Републике, као највиши суд у Републици, обезбеђује јединствену примену закона“.

Члан 124.: „Расправљање пред судом је јавно. Јавност се може искључивати у случајевима предвиђеним законом ради заштите посебних интереса Републике, чувања тајне, заштите морала, интереса малолетника, приватног живота учесника у поступку и ради заштите других општих интереса“.

Члан 125.: „Суд суди у већу. Законом се уређује у којим стварима суди судија појединац. У суђењу учествују и судије поротници на начин утврђен законом“.

Члан 126.: „Нико ко учествује у суђењу не може бити позван на одговорност за мишљење изражено приликом доношења судске одлуке, а у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вршењу судијске функције, не може бити притворен без одобрења Народне скупштине“.

Члан 127.: „Судска функција је стална. Судија не може вршити јавну функцију ни посао који је законом утврђен као неспојив са судском функцијом. Судија ће бити разрешен функције: ако то сам затражи; када испуни услове за старосну пензију; ако је трајно неспособан за обављање судијске функције; ако је осуђен за кривично дело које га чини недостојним да обавља судијску функцију. Против одлуке о разрешењу судија има право поднети захтев за заштиту Народној скупштини“.

Члан 128.: „Јавно тужилаштво је самосталан државни орган који гони починиоце кривичних и других по закону кажњивих дела и улаже правна средства ради заштите законитости. Оснивање, организација и надлежности јавног тужилаштва уређују се законом. Јавно тужилаштво врши своју функцију на основу устава и закона“.

Члан 129.: „Функција јавног тужиоца је стална. Јавни тужилац не може обављати службу или посао који су законом утврђени као неспојиви са његовом функцијом“.

Закони који утичу на организацију и финансирање судова и тужилаштва у Републици Српској су:

- Закон о судовима Републике Српске,⁹⁴
- Закон о тужилаштвима Републике Српске,⁹⁵
- Закон о буџетском систему Републике Српске,⁹⁶
- Закон о ВСТВ.⁹⁷

Према Закону о судовима Републике Српске⁹⁸, у Републици Српској постоје основни судови, окружни судови и Врховни суд. Основни судови оснивају се за подручје једне или више општина. Окружни судови оснивају се за подручје два или више основних судова. Врховни суд је највиши суд у Републици Српској. Седиште Врховног суда је у Бања Луци.

Од маја 2010. године у Републици Српској су почели с радом привредни судови. Члановима 17.а и 17.б Закона о судовима РС утврђена је структура привредних судова. Окружни привредни судови, као првостепени, оснивају се за подручје које покривају окружни судови. Седиште окружних привредних судова је у Бања Луци, Бијељини, Добоју, Требињу и Источном Сарајеву. Виши привредни суд, као другостепени, оснива се за цело подручје Републике Српске. Седиште Вишег привредног суда је у Бања Луци.

Према Закону о тужилаштвима Републике Српске⁹⁹, тужилаштва су самостална државна тела, која у оквиру права и дужности Републике Српске, предузимају законом одређене мере у погледу истражних радњи и гоњења потенцијалних починилаца кривичних дела, и улажу правна средства за заштиту законитости и уставности. Тужилаштва врше своју функцију у складу са Уставом Босне и Херцеговине и Уставом Републике Српске, а на основу закона Босне и Херцеговине и Републике Српске.

У оквиру својих надлежности, тужилаштва штите остваривање људских права и грађанских слобода гарантованих Уставима Босне и Херцеговине и Републике Српске,

⁹⁴ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 111/04, 109/05, 37/06, 17/08, 119/08, 58/09 и 37/12.

⁹⁵ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 55/02, 85/03, 115/03, 115/04, 37/06 и 68/07.

⁹⁶ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 96/03, 14/04, 67/05, 54/08, 126/08, 92/09 и 121/12.

⁹⁷ „Службени лист Босне и Херцеговине“, бр. 25/04, 93/05, 48/07 и 15/08.

⁹⁸ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 111/04, 109/05, 37/06, 17/08, 119/08, 58/09 и 37/12.

⁹⁹ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 55/02, 85/03, 115/03, 115/04, 37/06 и 68/07.

као и права и интересе правних лица у складу са законом, те обезбеђују уставност и законитост. Тужилаштва се оснивају и укидају законом.

У Републици Српској установљено је Републичко тужилаштво и окружна тужилаштва. Окружна тужилаштва оснивају се за подручје окружних судова- Бања Лука, Источно Сарајево, Добој, Требиње, Бијељина. Републичко тужилаштво је основано за целу територију Републике Српске.

Изменама Закона о тужилаштвима Републике Српске објављеним у Службеном гласнику РС, број 68/07. додат је нови члан 5.а који гласи: „Функцију Тужилаштва обављају и главни специјални тужилац, заменик главног специјалног тужиоца и специјални тужилац/ци у Специјалном тужилаштву као Посебном одељењу Републичког тужилаштва, уколико је такво Посебно одељење Републичког тужилаштва основано. Оснивање, организација, надлежност и овлашћења Специјалног тужилаштва се уређују посебним законом“.

Финансирање судова у Републици Српској регулисано је у глави IX Закона о судовима РС¹⁰⁰ на следећи начин:

Члан 67.: „Средства за рад судова обезбеђују се у буџету Републике Српске. Средства се обезбеђују тако да обимом и временом дозначавања омогућавају сваком суду да у свом раду поступа независно, непристрасно и ефикасно, те да сваки суд испуњава све своје финансијске обавезе по њиховом доспећу. Средства за рад сваког суда исказују се посебно у буџету и систему трезора Републике Српске“.

Члан 68.: „Суд израђује предлог годишњег буџета за наредну годину на основу износа трошкова у текућој години, те предвиђених трошкова у наредној години. Суд подноси предлог буџета Високом судском и тужилачком савету ради давања евентуалних примедби, у року који одреди Високи судски и тужилачки савет. Након разматрања примедби Високог судског и тужилачког савета и евентуалне измене предлога буџета, односно након истека рока од 30 дана од дана достављања предлога Високом судском и тужилачком савету, суд доставља предлог буџета Министарству правде, заједно са коментарима Високог судског и тужилачког савета, у року који одреди то министарство. Уколико се Министарство правде не слаже са предложеним буџетом или су му потребне додатне информације, контактираће секретара или председника суда и о томе обавестиће Високи судски и тужилачки савет.

¹⁰⁰ Назив IX - Финансирање судова и судски буџет.

Министарство правде доставља сваком суду и Високом судском и тужилачком савету примерак коначног предлога буџета за односни суд, у облику који је достављен Министарству финансија, односно Влади.

Пре него што измени предлог судског буџета, Министарство финансија, односно Влада, ће обавити консултације са Високим судским и тужилачким саветом. Уколико буџет није усвојен у износу који је предложио суд у складу са одредбама овог члана, Министарство правде ће пре израде коначног буџета за тај суд обавити консултације са секретаром или председником суда“.

Члан 69.: „Предлог судског буџета који се доставља на усвајање законодавном телу садржи план измирења дугова насталих у судовима у претходном периоду“.

Члан 70.: „Извршење судског буџета врши се у складу са буџетом који је одобрила Народна скупштина Републике Српске. У случају потребе уравнотежења буџета Републике Српске, извршење судског буџета ће се вршити у проценту извршења буџета Републике Српске, са изузетком извршења буџета који се односи на спољни дуг. Одлуку о уравнотежењу буџета којим се смањује износ буџета судова може донети само Народна скупштина Републике Српске.

Пре покретања поступка уравнотежења буџета којим се смањује износ буџета судова, Министарство правде мора о томе обавестити Високи судски и тужилачки савет. У току буџетске године, суд може захтевати прераспodelу новчаних средстава у оквиру различитих позиција усвојеног буџета, с тим да ни једна позиција не може бити смањена за више од 10 % од одобреног износа за ту позицију.

Члан 71.: „Суд којем су у току године за рад неопходна додатна средства подноси захтев за одобрење додатних финансијских средстава Министарству правде, уз доставу примерка таквог захтева Високом судском и тужилачком савету“.

Члан 72.: „Суд може, у складу са законом, примати донације у новцу, стварима и услугама, под условом да њихово прихватање не угрожава или доводи у сумњу независност и непристрасност суда. За пријем сваке донације за суд председник суда мора добити одобрење од Високог судског и тужилачког савета“.

Финансирање тужилаштва регулисано је члановима 38. до 44. Закона о тужилаштвима Републике Српске на следећи начин:

Тужилаштва имају свој буџет који је саставни део буџета Републике Српске. Пре почетка буџетске године главни републички тужилац подноси предлог буџета Високом судском и тужилачком савету.

Главни републички тужилац има право присуствовати и заступати предлог Високог судског и тужилачког савета на седници Народне скупштине Републике Српске и одговарајућих скупштинских одбора кад год се води расправа и одлучује о питањима буџета који се односе на тужилаштва.

Главни републички тужилац је, у сарадњи са секретаром републичког тужилаштва, надлежан за припрему и извршење буџета. На крају сваке буџетске године главни републички тужилац обавештава Народну скупштину Републике Српске о извршењу буџета тужилаштва. Надлежни органи утврђују и дозначују средства за рад тужилаштва, у складу са потребом благовременог и уредног извршавања његове функције.

У оквиру одобрених средстава утврђују се посебно за сваку годину средства за лична примања. Средства за материјалне трошкове утврђују се скупа са трошковима поступка и трошковима за опремање и унапређење рада тужилаштва.

Главни тужиоци, заменици главних тужилаца и тужиоци имају право на плату која одговара тужилачком месту односно положају на који су изабрани. Главни тужиоци, заменици главних тужилаца и тужиоци су разврстани у три платне групе.

Плата главног тужиоца, заменика главног тужиоца и тужиоца одређује се тако да се основица из претходног члана помножи са коефицијентом платне групе увећаним за тужилачки додатак, те се укупан износ повећава за 0,5% за сваку започету годину радног стажа а највише до 20%. Главним тужиоцима, заменицима главних тужилаца и тужиоцима припада право на тужилачки додатак због неспојивости тужилачке дужности, а за све главне тужиоце, заменика главних тужилаца и тужиоце износи 35%. За поједине платне групе законом су одређени коефицијенти.

Законом о буџетском систему Републике Српске¹⁰¹ регулисани су припрема, планирање, начин израде и доношење буџета Републике Српске, буџета општина и градова и финансијског плана фондова; извршење буџета Републике, буџета општина и градова и финансијског плана фондова, задуживање и управљање дугом и буџетско рачуноводство, контрола и ревизија буџета Републике, буџета општина и градова, те финансијског плана фондова.

Јединственост буџетског система се обезбеђује заједничком правном основом, јединственом буџетском класификацијом, употребом јединствене буџетске документације за израду буџета Републике, општина и градова, те фондова, јединственим системом буџетског рачуноводства, јединственим критеријумима за буџетску контролу и

¹⁰¹ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 96/03, 14/04, 67/05, 54/08, 126/08, 92/09 и 121/12.

ревизију и јединственим принципима на којима се заснива буџетски поступак, у складу са овим законом.

Буџетска средства се користе за финансирање функција буџетских корисника, за извршавање њихових задатака и остале намене које су у складу са Уставом Републике, те законским актима и прописима локалних органа власти (општине и градови). Буџетска средства и буџетски издаци морају бити уравнотежени. Ако током фискалне године дође до смањења или повећања буџетских средстава, односно повећања или смањења буџетских издатака, уравнотежење буџета се спроводи путем ребаланса буџета по поступку за доношење буџета.

Буџетска средства која припадају буџету Републике и која се деле између буџета Републике и буџета општина, односно градова уплаћују се са рачуна јавних прихода, по аутоматизму на јединствене рачуне Трезора Републике, општина и градова. Буџетска средства која у целини припадају буџету општина, односно градова, а која представљају изворне приходе локалних заједница, уплаћују се са рачуна јавних прихода општина, односно градова по аутоматизму на јединствене рачуне трезора општина, односно градова. Наплата буџетских средстава није ограничена износима исказаним у буџету.

Буџет се припрема, доноси и извршава на основу система јединствене буџетске класификације. Јединствена буџетска класификација обухвата економску класификацију буџетских средстава и буџетских издатака, те организациону и функционалну класификацију буџетских издатака. Економска класификација буџетских средстава исказује буџетска средства у складу са законским прописима који одређују изворе буџетских средстава. Економска класификација буџетских издатака представља врсте расхода, а садржана је у контном плану за кориснике буџета.

Организациона класификација исказује буџетске издатке по буџетским корисницима, са расподелом између корисника. Функционална класификација исказује буџетске издатке по функционалној намени за одређену област.

Буџет се припрема, доноси и извршава на нивоу буџетске организације или на нивоу потрошачке јединице.

Припрема и израда буџета заснива се на Документу оквирног буџета. Документ усваја Влада. О усвојеном Документу Влада информише Народну скупштину Републике Српске, најкасније 30 дана након усвајања. Буџет се припрема и доноси према буџетском календару.

Календар буџета Републике је:

- 30. јуни - Влада усваја Документ;

- јули - Министарство доставља Документ општинама и градовима;
 - јули - Министарство издаје буџетским корисницима упутство о начину и елементима израде нацрта буџета за следећу фискалну годину;
 - септембар - буџетски корисници достављају Министарству буџетске захтеве за наредну фискалну годину;
 - 15. октобар - Министарство доставља Влади нацрт буџета Републике за наредну фискалну годину;
 - 5. новембар - Влада усваја нацрт буџета Републике за наредну фискалну годину и доставља га Скупштини на усвајање;
 - 15. новембар - Скупштина усваја нацрт буџета Републике за наредну фискалну годину;
 - децембар - Влада усваја предлог буџета Републике за наредну фискалну годину и доставља га, заједно са Документом Скупштини;
 - 15. децембар - Скупштина доноси буџет Републике за наредну фискалну годину.
- Процедура утврђивања предлога буџета Републике Српске је следећа:
- Министарство финансија доставља Влади нацрт буџета Републике за наредну фискалну годину;
 - Влада може да тражи од Министарства да достави додатне информације или објашњења која се тичу нацрта буџета Републике;
 - Влада одлучује о изменама нацрта буџета Републике;
 - Влада усваја нацрт буџета Републике за наредну фискалну годину и прослеђује га Скупштини на јавну расправу;
 - Влада у складу са закључцима које доноси Скупштина по одржаној јавној расправи о нацрту буџета Републике, утврђује предлог буџета Републике и доставља га Скупштини заједно са Документом;
 - Скупштина на предлог Владе доноси буџет Републике и одлуку о усвајању буџета Републике;
 - Скупштине општина и градова, по добијеној сагласности од Министарства, доносе буџете општина и градова и одлуку о усвајању буџета општина и градова.

Извршилац буџета планира буџетску ликвидност на основу буџетских средстава и издатака, у оквиру планова за извршење буџета. План за извршење буџета представља преглед планираних буџетских средстава и издатака у одређеном временском периоду.

Буџетски корисници и фондови могу стварати обавезе и користити средства само

за намене предвиђене буџетом и финансијским планом, и то до износа који је планиран, а у складу са расположивим средствима. Осталим актима не могу се стварати обавезе на терет буџета ако за те обавезе нису предвиђена средства у буџету.

Исплата целих уговорених сума или делова уговорених сума добављачима буџетских корисника за испоручену робу, материјал или извршене услуге неће се извршити уколико средства за наведене намене нису планирана, нису планирана у довољном износу или су у целости или делимично искоришћена у току буџетске године. Буџетски корисници располажу са планираним буџетским средствима према приоритетима које утврђује извршилац буџета.

Корисници буџетских средстава дужни су средства утврђена у буџету користити руководећи се начелима рационалности и штедње. За извршење буџета Републике Српске Влада је одговорна Скупштини. За извршење буџета општина и градова извршни органи општина и градова одговорни су скупштинама општина и градова. За извршење финансијског плана фондова, фондови су одговорни Влади. Извјештај о извршењу буџета и финансијског плана фондова подноси се на начин који је одређен овим законом.

Министар финансија доноси правилник о рачуноводственим политикама, наредбу о уплаћивању одређених прихода буџета Републике, општине и градова и фондова, правилник о садржини појединих рачуна у контном оквиру за кориснике прихода буџета Републике, општина и градова и фондова, правилник о финансијском извештавању за кориснике прихода буџета Републике, општина и градова и фондова, упутство о изради годишњег обрачуна за кориснике прихода буџета Републике, општина и градова и фондова, и друга подзаконска акта везана за спровођење овог закона. Министарство - Сектор за Трезор доноси остала подзаконска акта (упутства, инструкције, наредбе, процедуре).

Буџетски корисници и фондови обавезни су изградити годишње обрачунае до 28. фебруара текуће за претходну фискалну годину. За тачност финансијских извештаја на одговарајућем нивоу одговорни су: министар финансија и помоћник министра за Трезор, руководиоци и одговорна лица за рачуноводство код буџетских корисника, градоначелници, начелници и начелници за финансије буџета општина и градова и директори јавних фондова и фондова и одговорна лица за рачуноводство.

У организационој класификацији буџета Републике Српске Судови и тужилаштва имају статус буџетског подразреда у оквиру Министарства правосуђа. У буџету Републике Српске за 2014. годину исказани су следећи расходи за судове и тужилаштва:

ОПИС	КМ
Врховни суд Републике Српске	2.547.000
Окружни суд Бања Лука	3.895.000
Окружни суд Бијељина	1.442.000
Окружни суд Добој	1.274.000
Окружни суд Источно Сарајево	1.076.000
Окружни суд Требиње	742.000
Основни суд Бања Лука	6.311.000
Основни суд Мркоњић Град	897.000
Основни суд Прњавор	840.000
Основни суд Градишка	1.348.000
Основни суд предор	1.932.000
Основни суд Нови Град	653.000
Основни суд Котор Варош	790.000
Основни суд Бијељина	3.267.000
Основни суд Зворник	990.000
Основни суд Требиње	1.352.000
Основни суд Фоча	845.000
Основни суд Добој	1.905.000
Основни суд Теслић	913.000
Основни суд Дервента	1.041.000
Основни суд Модрича	961.000
Основни суд Соколац	1.890.000
Основни суд Власеница	832.000
Основни суд Вишеград	754.000
Основни суд Сребреница	718.000
УКУПНО СУДОВИ	39.215.000
Републичко тужилаштво	618.000
Специјално тужилаштво Бања Лука	2.080.000
Окружно тужилаштво Бања Лука	3.062.000
Окружно тужилаштво Бијељина	1.286.000
Окружно тужилаштво Добој	1.555.000
Окружно тужилаштво Источно Сарајево	1.154.000
Окружно тужилаштво Требиње	571.000
УКУПНО ТУЖИЛАШТВА	10.326.000
УКУПНО СУДОВИ И ТУЖИЛАШТВА	49.541.000
УКУПНИ БУЏЕТСКИ РАСХОДИ РС	1.600.000.000

Наплата судских такси прописана је Законом о судским таксама Републике Српске.¹⁰² Према овом Закону таксе представљају приход буџета Републике Српске који се уплаћује директно на рачун трезора. Овај приход не везује се за наменско финансирање судова. Однос укупних буџетских прихода за 2014. годину и прихода од такси и казни, приказан је у наредној табели:

¹⁰² Службени гласник Републике Српске, бр. 73/08 и 49/09.

Опис	Буџет Републике
ДОМАЋИ ПРИХОДИ	1.336.686.000
Изворни приходи	1.312.591.000
Порески приходи	1.193.035.000
Непорески приходи	143.651.000
Приходи од давања права на експлоатацију природних ресурса и патената	2.000.000
Остали приходи од финансијске и нематеријалне имовине буџета	15.000.000
Републичке административне таксе	22.625.000
Републичке судске накнаде	18.885.000
Новчане казне	22.360.000
Приходи републичких органа	12.829.000
Накнаде које плаћају студенти за упис и полагање испита и школарине и сл.	8.000.000
Остале накнаде по разним основама	2.257.000
Накнаде за привређивање игара на срећу	15.000.000
Остали непорески приходи	600.000
Посебни приходи	24.095.000
Текући грантови	0
Иностранци грантови за подршку Буџету	0
ФИНАНСИРАЊЕ	263.314.000
Примљене отплате датих зајмова крајњим корисницима	44.000.000
Дугорочни кредити и зајмови	219.314.000
УКУПНА БУЏЕТСКА СРЕДСТВА	1.600.000.000

Приходи од судских такси и казни заједно износе 41.245.000 КМ. Расходи за судове и тужилаштва износе 49.541.000 КМ. Произлази да је 83 % ових расхода покривено приходима од судских такси и казни.

2.7.3. Финансирање судова и тужилаштва у Брчко Дистрикту

Према члану 66. Статута Брчко Дистрикта судство Дистрикта је независно и непристрано, а чине га Основни суд и Апелациони суд. Судови Дистрикта суде непристрано у складу са одлукама Арбитражног трибунала за спор око међуентитетске линије разграничења у области Брчког и налозима супервизора који су донесени у складу са њима, Уставом и законима Босне и Херцеговине, Статутом и законима Дистрикта. Судови Дистрикта имају општи меродавност. Оснивање, организација и меродавност судова Дистрикта утврђују се законом. Влада Дистрикта је обавезна помагати судовима у њиховом раду и без одлагања извршавати све одлуке и налоге судова.

Према члану 67. Статута Брчко Дистрикта Тужилаштво Дистрикта је независно од судства и Полиције Дистрикта. Тужилаштво Дистрикта гони починитеље казних дела и обавља остале функције непристрано у складу са Уставом и законима Босне и Херцеговине, статутом и законима Дистрикта. Оснивање, организација и меродавност

Тужилаштва Дистрикта утврђују се законом. Члан 70. Статута утврђује меродавност Високог судског и тужитељског већа Босне и Херцеговине. Члан 71. Статута говори о надлежности независног Правосудног поверенства Брчко Дистрикта.

Према том члану, Поверенство је одговорно за:

- осигуравање независности судства, Уреда за правну помоћ, Правобранилаштва и Тужилаштва Дистрикта;
- осигуравање стручног усавршавања судија, адвоката, Уреда за правну помоћ, правобранилаца и његових заменика и тужилаца које је потребно како би извршавали своје задатке;
- доношење и спровођење етичких кодекса запослених у судству Дистрикта, Правобранилаца, канцеларије за правну помоћ, и Тужилаштва Дистрикта, укључујући покретање поступака због кршења ових кодекса;
- именовање и разрешење правобранилаца и његових заменика;
- именовање и разрешење административног особља судова Дистрикта, Тужилаштва Дистрикта и Правобранилаштва и особља канцеларије за правну помоћ;
- припрему и достављање Скупштини закона који се односе на организацију и рад судства Дистрикта, Уреда за правну помоћ, Тужилаштва Дистрикта и Правобранилаштва, као и на регулисање рада адвоката и бележника у Дистрикту;
- именовање бележника и регулисање рада бележника у Дистрикту;
- припремање и предлагање Скупштини оног дела буџета Дистрикта којим се осигуравају оперативни трошкови за судство Дистрикта и остале институције Дистрикта; и
- остала питања која буду утврђена законима и прописима Дистрикта.

Према члану 75. Статута Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, Дистрикт је дужан осигурати нужну финансијску и другу помоћ у сврху осигурања правилног функционирања судства, Тужилаштва, Правобранилаштва, Уреда за правну помоћ, Правосудног поверенства и њихове администрације.

Закони који утичу на организацију и финансирање судова и тужилаштва у Брчко Дистрикту Босне и Херцеговине су:

- Закон о судовима Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине¹⁰³,
- Закон о Правосудној комисији Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине¹⁰⁴,

¹⁰³ Службени гласник БД, бр. 19/07, 20/07, 39/09, 2/10 и 31/11.

¹⁰⁴ Службени гласник бр. 19/07, 20/07 и 2/08.

- Закон о Тужитељству Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине¹⁰⁵,
- Закон о буџету Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине.¹⁰⁶

Према Закону о судовима Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, судску власт у Брчко Дистрикту Босне и Херцеговине врше Основни суд Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине и Апелациони суд Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине. Судови су независни и самостални од законодавне и извршне власти. Нико не сме утицати на независност и непристраност судија при одлучивању у предметима који су му додељени. Судови у свом раду поступају независно и непристрано, правовремено и ефикасно.

Законом о Тужилаштву Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, уређују се опште меродавности и овлашћења Тужилаштва Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, дужности и одговорности тужилаца, службеника и намештеника, унутрашња организација и пословање, јавност рада, финансирање и друга питања од значаја за функционисање Тужилаштва Дистрикта.

Тужилаштво Дистрикта је самосталан и независан орган који у оквиру Брчко Дистрикта предузима прописане мере и радње у откривању и гоњењу починилаца казних дела и привредних преступа и врши друге послове одређене законом.

Тужилаштво Дистрикта се оснива и успоставља с јурисдикцијом за територију Брчко Дистрикта. У испуњавању своје функције Тужилаштво Дистрикта учествује у поступцима пред Апелационим судом Брчко Дистрикта и пред Основним судом Брчко Дистрикта.

Према члану 38. Закона Брчко Дистрикт је обавезан осигурати потребну финансијску и сваку другу потпору како би се осигурало несметано и правилно функционисање Тужилаштва Дистрикта. Тужилаштво Дистрикта има јасно издвојени и приказани део у оквиру буџета Брчко Дистрикта.

Према Закону о Правосудној комисији Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине Правосудно поверенство Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине осигурава независно и непристрано судство Дистрикта, Тужилаштво Дистрикта, Правобранилаштво Дистрикта и Уред за правну помоћ.

Поверенство обавља следеће послове:

- осигурава независност Основног и Апелационог суда, Тужилаштва Дистрикта, Уреда за правну помоћ и Правобранилаштва;

¹⁰⁵ Службени гласник бр. 19/07.

¹⁰⁶ Службени гласник број 34/08.

- осигурава стручно усавршавање судија, тужилаца, правобранлаца, адвоката, канцеларија, и стручних сарадника у правосуђу и Тужилаштву Дистрикта;
- доноси и спроводи етички кодекс запослених у правосуђу (изузимајући судије Основног и Апелационог суда), запослених у Тужилаштву (изузимајући тужиоце), Правобранилаштву, канцеларији за правну помоћ и покреће поступак због кршења кодекса;
- именује и разрешава, правобранилаца и његове заменике;
- именује и разрешава директоре канцеларија и адвокате канцеларија;
- именује и разрешава стручне сараднике и приправнике у Основном и Апелационом суду, Тужилаштву Дистрикта, канцеларији за правну помоћ и Правобранилаштву Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине;
- именује и разрешава службенике и намештенике Правосудног поверенства, Апелационог и Основног суда, Тужилаштва Дистрикта, Правобранилаштва и канцеларија;
- припрема и доставља Скупштини законе који се односе на организацију и рад Апелационог и Основног суда, Тужилаштва Дистрикта, Правобранилаштва, канцеларија, као и на регулисање рада адвоката и секретара у Дистрикту;
- именује секретара и регулише рад секретара у Дистрикту;
- припрема и предлаже Скупштини онај део буџета којим се осигуравају оперативни трошкови за рад Апелационог и Основног суда, Тужилаштва Дистрикта, Правобранилаштва, канцеларија и за рад Правосудног поверенства;
- остварује сарадњу с министарствима правде и другим меродавним институцијама у Босни и Херцеговини;
- избор члана за Високо судско и тужитељско веће Босне и Херцеговине.

Према члану 70. Закона о судовима Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, Дистрикт је обавезан осигурати нужну финансијску и сваку другу потпору како би се осигурало несметано и правилно функционисање судова. Став (2) истог Закона утврђује да „судови имају јасно издвојен и приказан део буџета у оквиру буџета правосуђа Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине.

Члан 71. истог Закона говори о припреми и извршењу буџета: „У прописаној процедури усвајања буџета председници судова састављају иницијални предлог буџета Основног и Апелационог суда, којег потом достављају Високом судском и тужитељском већу Босне и Херцеговине ради упознавања и давања евентуалних мишљења и препорука.

рука, као и Правосудном поверенству Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине ради утврђивања коначног предлога дела буџета за институције правосуђа у Брчко Дистрикту Босне и Херцеговине. Председник има право присуствовати седницама Скупштине Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине и њених одговарајућих тела (одбори, поверенства и сл.) и заступати предложени буџет кад год се води расправа и одлучује о питањима везаним за буџет, а која се односе на судове. Председник суда је меродаван и одговоран за извршење буџета“.

Члан 39. Закона о тужилаштву Брчко Дистрикта говори о припреми и извршењу буџета Тужилаштва: У прописаној процедури усвајања буџета главни тужилац саставља иницијални предлог буџета Тужилаштва Дистрикта којег потом доставља Високом судском и тужилачком већу Босне и Херцеговине ради упознавања и давања евентуалних мишљења и препорука као и Правосудној комисији Брчко Дистрикта ради утврђивања коначног предлога буџета за Тужилаштво Дистрикта.

Главни тужилац има право присуствовати седницама Скупштине Брчко Дистрикта БиХ и његових одговарајућих тела (одбори, комисије и сл.) и заступати предложени буџет кад год се води расправа и одлучује о питањима буџета која се односе на Тужилаштво Дистрикта. Главни тужилац је меродаван и одговоран за извршење буџета.

Чланом 40. истог Закона регулисани су плата и друга примања тужиоца: Главни тужилац, заменик главног тужиоца и тужиоци имају право на плату која одговара тужиоцевом месту, односно положају на који су изабрани, те право на друге накнаде и лична примања.

Главни тужилац, заменик главног тужиоца и тужиоци имају право на пензионо, инвалидско и здравствено осигурање и права која из тога произлазе по општим прописима, те право на плаћени одмор под истим условима као и сви запослени у Брчко Дистрикту, у складу са посебним законом. Плате, бенефиције и друге накнаде главног тужиоца, заменика главног тужиоца и тужиоца се не могу умањивати током трајања њиховог мандата.

Закон о судовима и Закон о тужилаштву не садржи одредбе везане за буџетирање набавки и развојних програма. У пракси се у овој области примењује Закон о буџету.

Према Закону о буџету Брчко Дистрикта, буџет доноси Скупштина Дистрикта за буџетску годину која одговара календарској години и то најкасније 30 дана пре почетка године на коју се односи, који обухвата и буџет капиталних потреба.

Уз буџет, доноси се и Закон о извршењу буџета, којим се уређује структура прихода и примања, те расхода и издатака буџета и његово извршавање, приоритети плаћа-

ња, обим, задуживања и гаранције, управљање јавним дугом, финансијском и нефинансијском имовином, права и обавезе буџетских корисника, овлашћења Владе и Дирекције у извршавању буџета за текућу годину, казне за неиспуњење обавеза, као и друга питања у извршавању буџета. Буџет се састоји од општег и посебног дела и плана развојних програма.

Општи део буџета чини рачун прихода и расхода и рачун финансирања. Посебни део буџета састоји се од плана расхода и издатака буџетских корисника распоређених у текуће и развојне програме за текућу буџетску годину. План развојних програма чине планови развојних програма буџетских корисника.

Управљање буџетом и израда буџета заснива се на документу оквирног буџета који обухвата најмање фискалну годину и две наредне фискалне године. Основе за израду буџета Дистрикта заснивају се на процени привредног развоја, развоја социјалног сектора, макроекономских индикатора и прогноза прихода и расхода за године које су обухваћене документом оквирног буџета. Трогодишње планирање буџета је обавеза за све буџетске кориснике и ванбуџетске фондове.

Најкасније до 31. јануара текуће године Дирекција је дужна доставити буџетским корисницима, буџетске инструкције за припрему документа оквирног буџета и буџетски календар за буџетску годину. Дирекција је дужна припремити буџет у складу са трогодишњим оквирним планом средњорочног планирања буџета за следећу фискалну годину, а документ оквирног буџета користи се као прелиминарни нацрт буџета.

Дирекција је дужна сачинити: нацрт плана о економској и фискалној политици, за следећу фискалну годину и пројекције развоја за наредне две фискалне године, најкасније до 28. априла текуће године, који су у складу са проценама обезбеђеним од Дирекције за економско планирање и Управе за индиректно опорезивање Босне и Херцеговине. Овај план се доставља градоначелнику у форми информације до 30. априла текуће године.

Најкасније до 15. априла текуће године буџетски корисници достављају Дирекцији табеле прегледа приоритета за седећу буџетску и наредне две године у форми и са садржајем који је припремила Дирекција.

Дирекција разматра финансијске планове и програме буџетских корисника и врши потребне промене планова буџетских корисника, довођењем у расположиви оквир средстава. Дирекција је дужна доставити документ оквирног буџета на одобравање Влади, најкасније до 15. јуна текуће године. Документ оквирног буџета садржи: индикативне горње границе расхода за свако одељење Владе или институцију Дистрикта за

следећу фискалну годину и прелиминарне процене буџета за наредне две фискалне године, укључујући и одобрене ресурсе за високоприоритетне иницијативе трошкова и уштеде.

Документ оквирног буџета усваја Влада најкасније до 30. јуна текуће године, с тим што се најкасније до 15. јула текуће године објављује на званичној веб страници Дирекције и Владе. Документ оквирног буџета се, у форми информације, доставља Скупштини, најкасније до 15. јула текуће године.

Дирекција је дужна проследити инструкције буџетским корисницима, у погледу припреме захтева за додјелљивање средстава из буџета, рокове за подношење захтева за додељивање средстава и ограничења у погледу потрошње утврђене документом оквирног буџета најкасније до 1. јула текуће године за наредну годину.

Буџетске инструкције садрже основни садржај оквирног буџета и горњу границу расхода за наредну фискалну годину, изведена из документа оквирног буџета за сваког буџетског корисника. Буџетски корисници су дужни своје захтеве доставити Дирекцији до 1. августа текуће године. Најкасније до 1. септембра текуће године Дирекција може ревидирати процену прихода одобрених у документу оквирног буџета за следећу годину приликом припреме нацрта буџета.

Дирекција доставља нацрт буџета Влади до 15. септембра текуће године. Влада одобрава нацрт буџета најкасније до 1. октобра текуће године за следећу годину. Дирекција обавештава буџетске кориснике о расподелама одобреним од Владе, за следећу фискалну годину, те доставља буџетске инструкције за припрему буџетских планова и документације програмског буџета најкасније до 1. октобра или два радна дана по усвајању нацрта буџета.

Буџетски корисници достављају планове, документацију програмског буџета и друге пропратне информације за следећу годину и пројекције за наредне две фискалне године Дирекцији најкасније до 30. октобра или 14 дана по достављању расподела, које је одобрила Влада.

У члану 16. говори се о Буџету правосуђа Дистрикта: „У сврху успостављања и одржавања независности правосуђа Дистрикта и Канцеларије за ревизију финансијског пословања институција Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, Правосудна комисија и Канцеларија за ревизију припремају своје годишње буџете, на начин и у облику који захтева Дирекција и достављају их према утврђеном буџетском календару. Градоначелник или Дирекција не смеју вршити измене буџета које доставе Правосудна комисија и Канцеларија за ревизију“.

Влада одобрава нацрт буџета. Градоначелник доставља предлог буџета Скупштини најкасније до 1. октобра текуће године за следећу фискалну годину. Уз предлог буџета, Скупштини се, као информација, достављају и предлози финансијских планова ванбуџетских фондова са образложењем.

Скупштина усваја буџет до 1. децембра текуће године за следећу фискалну годину. Буџет Дистрикта и финансијски планови ванбуџетских фондова обједињују се, односно консолидују на нивоу Дистрикта, у року од 15 дана од дана њиховог усвајања. Консолидацију буџета Дистрикта и финансијских планова ванбуџетских фондова врши Дирекција.

У склопу Дирекције успостављен је Трезор, у сврху извршавања буџета, надзора извршења буџета, управљања новцем и вођења Јединственог рачуна Трезора и вођења рачуноводства. Дирекција прописује процедуре и рачуноводствену методологију ради обезбеђења јединственог поступања свих буџетских корисника и ванбуџетских фондова у извршавању буџета.

Дирекција је одговорна за потпуно и благовремено прикупљање прихода на ЈРТ у складу са законом и одговарајућим подзаконским прописима. Буџетски корисници и ванбуџетски фондови одговорни су за законитост, ефикасност и економично располагање одобреним буџетским средствима.

Трансакције свих прихода, примања, расхода и издатака евидентирају се у Главној књизи Трезора. Регистар буџетских корисника води Трезор по прописаној стандардној класификацији. Након доношења буџета Дирекција је дужна обавестити буџетске кориснике о одобреним буџетским средствима и алокацијама буџетских средстава по временским периодима.

Буџет се извршава на основу тромесечног плана расположивих буџетских средстава буџетских корисника. Буџетски корисници су обавезни квартално извештавати Скупштину о извршењу буџета.

На основу алокације буџетских средстава и буџетских инструкција Дирекције, буџетски корисници припремају и подносе предлоге оперативних буџета у којима су обухваћени планови расхода за свако тромесечје. У оквиру износа одобрених оперативних буџета буџетски корисници издају захтеве за плаћање и воде изван књиговодствене евиденције, користећи аутоматизовани систем Главне књиге Трезора.

Дирекција је одговорна за рачуноводство, унутрашњу контролу и рачуноводствени надзор буџетских корисника и потрошачке јединице које спадају у њихову надлежност.

Дирекција може обављати надзор рачуноводствених докумената, прихода и издатака буџетских корисника у складу са Упутством о кретању и евидентирању документације - књиговодствених докумената у Дирекцији за финансије - Трезору Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, које доноси директор Дирекције.

Буџетским рачуноводством уређују се пословне књиге, књиговодствена документа и обрада података, садржај рачуна рачунског плана, признавање прихода и примања, расхода и издатака, процењивање билансних позиција, ревалоризација, финансијско извештавање и друга подручја у вези са буџетским рачуноводством.

Буџетско рачуноводство се заснива на рачуноводственим начелима: тачности, истинитости, поузданости, свеобухватности, благовремености и појединачном исказивању пословних догађаја. Буџетско рачуноводство води се по начелу двојног књиговодства и на рачунима рачунског плана за буџет.

Буџетско рачуноводство примењује Трезор и буџетски корисници. Буџетско рачуноводство примењују и ванбуџетски фондови.

Признавање прихода и примања, расхода и издатака системом Главне књиге Трезора проводи се по начелу модификованог настанка догађаја. Приходи и примања признају се само у оном периоду када су мерљиви и расположиви, тј. када су уплаћени на ЈРТ.

Расходи и издаци признају се у оном периоду када је обавеза настала за плаћање. Дирекција је обавезна израдити годишњи обрачун за претходну годину и предати га Влади до краја фебруара текуће године.

Средства која 31. децембра фискалне године преостану на рачуну и подрачунима Дистрикта пребацују се на ЈРТ, осим ако се не одреди другачије.

У члану 16. Закона о буџету говори се о Буџету правосуђа Дистрикта: „У сврху успостављања и одржавања независности правосуђа Дистрикта и Канцеларије за ревизију финансијског пословања институција Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, Правосудна комисија и Канцеларија за ревизију припремају своје годишње буџете, на начин и у облику који захтева Дирекција и достављају их према утврђеном буџетском календару. Градоначелник или Дирекција не смеју вршити измене буџета које доставе Правосудна комисија и Канцеларија за ревизију.

У организационој класификацији буџета Брчко Дистрикта Правосуђе има статус буџетског разреда одвојеног од Министарства правосуђа.

У буџету Брчко Дистрикта за 2014. годину исказани су следећи приходи и расходи:

Редни	Опис	Буџет 2014.
1.	Порезни приходи	152.609.000,00
2.	Непорески приходи	40.516.600,00
3.	Грантови и приходи	2.529.670,00
	УКУПНО ПРИХОДИ И ПРИХОДИ	195.655.270,00
1.	Текући издаци (брuto плате, накнаде, материјални трошкови, грантови, средства)	179.179.545,00
2.	Капиталн и издаци	24.368.093,30
	УКУПНО РАСХОДИ И ИЗДАЦИ	203.547.638,30
5.	Планирани вишак расхода над приходима	7.892.368,30
6.	Покриће недостајућих средстава суфицитом из претходних година	7.892.368,30

Структура расхода по буџетским разредима је следећа:

Разред	Назив разреда	Буџет 2014.
10	СКУПШТИНА БРЧКО ДИСТРИКТА БиХ	3.564.778,20
11	КАНЦЕЛАРИЈА ГРАДОНАЧЕЛНИКА	9.969.517,19
12	ПРАВОСУЂЕ БРЧКО ДИСТРИКТА	10.153.158,96
13	ПОЛИЦИЈА ДИСТРИКТА	10.507.557,94
14	ОДЕЉЕЊЕ ЗА ЈАВНУ СИГУРНОСТ	5.166.089,40
15	ОДЕЉЕЊЕ ЗА СТРУЧНЕ И АДМИНИСТРАТИВНЕ ПОСЛОВЕ	2.524.003,19
16	ДИРЕКЦИЈА ЗА ФИНАНСИЈЕ	4.237.097,91
17	ОДЕЉЕЊЕ ЗА РАЗВОЈ, СПОРТ И КУЛТУРУ	9.705.611,22
18	ОДЕЉЕЊЕ ЗА ПОЉ., ШУМ. И ВОДО ПРИВРЕДУ	8.187.817,17
19	ОДЕЉЕЊЕ ЗА ЗДРАВСТВО И ОСТАЛЕ УСЛУГЕ	55.723.984,45
20	ОДЕЉЕЊЕ ЗА ОБРАЗОВАЊЕ	35.844.890,69
21	ОДЕЉЕЊЕ ЗА ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И ИМОВИНСКО-ПРАВНЕ ПОСЛОВЕ	4.243.737,84
22	ОДЕЉЕЊЕ ЗА РАСЕЉЕНЕ ОСОБЕ, ИЗБЕГЛИЦЕ И СТАМБЕНА ПИТАЊА	4.048.470,34
23	ОДЕЉЕЊЕ ЗА КОМУНАЛНЕ ПОСЛОВЕ	7.175.845,73
24	ОДЕЉЕЊЕ ЗА ЈАВНЕ ПОСЛОВЕ	11.093.018,55
25	ОДЕЉЕЊЕ ЗА ЈАВНИ РЕГИСТАР	4.118.853,88
26	КОМИСИЈА ЗА ВРИЈЕДНОСНЕ ПАПИРЕ	330.548,78
27	КАНЦ. ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНОМ ИМОВИНОМ	6.216.298,48
28	КАНЦЕЛАРИЈА КООРДИНАТОРА БРЧКО ДИСТРИКТА БИХ ПРИ ВЕЋУ МИНИСТАРА БИХ	265.575,42
29	СРЕДСТВА БУЏЕТСКЕ РЕЗЕРВЕ	517.557,22
30	КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ	795.929,66
	Укупно планирано:	194.390.342,22
16030002	Судске пресуде и решења, судска и вансудска поравнања	1.472.253,08
16030003	Домаћа и страна позајмљивања и отплате дуга	7.685.043,00
	Укупно планирано:	9.157.296,08
	Укупно планирано:	203.547.638,30

Из претходне табеле се види да је за правосуђе Брчко Дистрикта за 2014. годину издвојено 10.153.159 КМ, што представља 4,99 % укупних расхода Дистрикта. Структура буџета правосуђа за 2014. годину је следећа:

Глава	Потрош. место	Назив организацијске јединице	Буџет 2014.
		ПРАВОСУЂЕ БРЧКО ДИСТРИКТА	
1201	12010001	Правосудна комисија	2.579.644,35
1202	12020001	Основни суд	3.866.846,50
1203	12030001	Апелациони суд	1.018.699,76
1204	12040001	Тужилаштво	1.452.799,99
1205	12050001	Правобранилаштво	740.913,42
1206	12060001	Канцеларија за правну помоћ	494.254,94
		Укупно планирано за подела:	10.153.158,96

Само за судове и тужилаштва издвојено је 6.338.346 КМ што се види из седеће табеле:

Назив организационе јединице	Буџет 2014.
Основни суд	3.866.846,50
Апелациони суд	1.018.699,76
Тужилаштво	1.452.799,99
УКУПНО	6.338.346,25

За судове и тужилаштво Брчко дистрикта за 2014. годину издвојено 6.338.346 КМ што представља 3,11 % укупних расхода.

Наплата судских такси прописана је Законом о судским таксама БД.¹⁰⁷ Према овом Закону таксе представљају приход буџета Брчко Дистрикта који се уплаћује директно на рачун трезора. Овај приход не везује се за наменско финансирање судова. Однос укупних буџетских прихода за 2014. годину и прихода од такси и казни, приказан је у наредној табели:

		ПРИХОДИ 2014.
I710000	ПРИХОДИ ОД ПОРЕЗА	152.609.000,00
	ДИРЕКТНИ ПОРЕЗИ	15.373.000,00
	ИНДИРЕКТНИ ПОРЕЗИ	137.236.000,00
II 720000	НЕПОРЕЗНИ ПРИХОДИ	40.516.600,00
721100	Приходи од нефинансијских јавних предузећа и финансијских јавних институција	1.370.000,00
721200	Остали приходи од имовине	6.250.000,00
721500	Приходи од позитивних течајних разлика	0,00
721600	Приходи од приватизације	550.000,00
722100	Административне таксе	1.090.600,00

¹⁰⁷ Службене новине БД, бр. 5/01, 12/02 и 23/03.

722200	Судске таксе и судске накнаде	1.500.000,00
722300	Комуналне таксе	704.000,00
722400	Остале буџетске накнаде	1.920.000,00
722500	Посебне накнаде и таксе	3.160.500,00
722600	Приходи од пружања јавних услуга	21.375.500,00
723100	Новчане казне	2.596.000,00
	УКУПНО (I + II)	193.125.600,00
III 730000	ГРАНТОВИ	2.529.670,00
731100	Грантови из иностранства	100.000,00
732100	Грантови од других нивоа власти	2.429.670,00
	СВЕУКУПНО ПРИХОДИ (I + II + III)	1 95.655.270,00
	Укупно судске таксе и казне	4.096.000,00

Расходи за судове и тужилаштва износе 6.338.346 КМ. Произилази да је 65 % ових расхода покривено приходима од судских такси и казни.

2.7.4. Проблеми у финансирању кантоналних и општинских судова у Босни и Херцеговини

Од успостављања Високог судског и тужилачког већа Босне и Херцеговине регистровано је више случајева где судови и тужилаштва нису могли уопште, или су уз велике потешкоће, обављали своје редовне активности а све због недовољних расположивих средстава у буџетима. Примери као што су недостатак основног канцеларијског материјала, пре свега папира и тонера, вишемесечно неплаћање обавеза према комуналним предузећима и добављачима материјала, искључивање телефона, прекид грејања, или немогућност достављања судских докумената странкама, сведоцима и другим учесницима у поступку регистровани су на подручју неких кантона у ФБХ, као и у Републици Српској.

Један од узрока оваквог стања је и уређење и функционисање Федерације и кантона односно начину финансирања буџетских корисника у кантонима. Судови и тужилаштва у кантонима финансирају се из кантоналних буџета. Неки кантони већ дужи низ година нису у стању да обезбеде средства која буџетски корисници захтевају у својим буџетским предлозима, а то се односи и на судове и тужилаштва. Враћање првих верзија предлога буџета за судове и тужилаштва и тражење да се захтевани износи умање је први корак ка ускраћивању судовима и тужилаштвима оних износа средстава које они сматрају за потребна за долазећу годину.

Већина судова и тужилаштва у ФБХ нема непосредан увид у стање расположивих средстава у њиховим буџетима. Тиме нису у стању да свакодневно имају увид у то

са колико средстава располажу, колики је износ утрошених средстава, те које су обавезе које су настале радом судова и тужилаштва плаћене. У неким случајевима председници или секретари судова морају да телефоном ступају у контакт са кантоналним министарствима правде и финансија и траже ове податке. Регистровани су случајеви да судови и тужилаштва тек након седам или више дана добијају ове податке.

Систем који омогућава непосредан увид у стање на буџетском рачуну имају Суд и Тужилаштво БиХ, Врховни суд ФБХ и Федерално тужилаштво, сви судови и тужилаштва у РС, те Кантонално тужилаштво и Кантонални и општински суд у Сарајеву.

Овакво стање отвара врата могућој злоупотреби у финансирању судова и тужилаштва, па и мање или више отвореним притисцима на суд. Овде треба истаћи да до сада нису регистровани случајеви отворених покушаја утицаја на рад конкретног судије или тужиоца да се одређени спис или предмет реши на један или на други начин, али да објективно постоји могућност да судови у истом кантону имају неједнак третман од стране министарства правде или финансија у погледу реализације буџетских средстава.

Правосуђе је један од три стуба власти. Будући да ради на непосредној примени права, чиме производи директне ефекте на грађане али и правна лица, институције и установе, рад правосуђа је изложен критичком погледу како од стране законодавне и извршне власти, тако и од стране јавности. У процесу приступања Босне и Херцеговине Европској унији рад правосуђа ће неминовно бити пажљивије праћен од стране структура ЕУ у смислу задовољавања захтеваних стандарда за приступање.

Током задњих десетак година јавност у БиХ је знатно напредовала у вредновању достигнућа реформе сектора правде. Мада је углавном спремна реаговати на негативне примере, веома је важно јавност држати редовно и квалитетно информисаном о трендовима и појавама у правосуђу, како о позитивнима, тако и оним негативнима. Стање у проблемима са правосудним буџетима је свакако једна од појава са којима јавност треба бити објективно и благовремено упозната.¹⁰⁸

У погледу судова и тужилаштва, овакво буџетирање правосуђа у ФБиХ доводи до њиховог неједнаког статуса, што је нарочито битно за судове, јер се ствара ситуација

¹⁰⁸ Оно што грађани непосредно региструју када је у питању рад правосуђа, су пре свега немогућност за решавање предмета у разумном року због недовољних кадровских капацитета, кашњења у достави позива и релевантних судских докумената, немогућност судова и тужилаштва да плате трошкове сведоцима, немогућност да се изврши увиђај на лицу мјеста, немогућност плаћања одбрана по службеној дужности, итд, што непосредно или посредно доводи до одуговлачења поступака а тиме и незадовољства грађана ефикасношћу правосудног система.

да судови у два суседна кантона, чак и судови у суседним граничним општинама два кантона, могу имати значајно различит положај кад су у питању финансијска средства.

Неједнак третман судова и тужилаштва кроз буџете производи и неједнак статус судија и тужилаца. Док су једни у стању да неометано обављају своје радне задатке, други су у позицији да недостатак финансијских средстава директно утиче на њихову ефикасност, продуктивност и резултате рада те у одређеној мери и на годишњу оцјену рада. И на крају, оно што је најбитније, овакав систем финансирања правосуђа у Федерацији БиХ ствара и ситуацију нарушавања принципа једнаког приступа правди за грађане. Док једни имају на располагању судове и тужилаштва који уредно извршавају своје обавезе, други су суочени са јако дугим трајањима поступка и немогућностима остваривања кроз судски поступак својих права загарантованих уставом и законом.

Проблем финансирања кантоналих и општинских судова и кантоналних тужилаштва погађа првенствено две категорије субјеката. Прва категорија су судови и тужилаштва, и сви запослени у њима. Друга категорија су грађани, привредни субјекти и организације који имају предмете у оним судовима и тужилаштвима, а којима због неадекватног финансирања, није пружен квалитетан ниво услуга.

Судови и тужилаштва који на располагању немају она средства која би требало да имају трпе тако што због недостатка буџетских средстава нису у стању да редовно обављају своје свакодневне активности. Претходно наведени примери осликавају ситуације због којих се објективно умањује професионални углед судова и тужилаштва, без обзира на могуће високе професионалне перформансе појединих судија и тужилаца из тих установа.

Судије и тужиоци у таквим ситуацијама губе на кредибилитету без своје кривице јер долази до кашњења и често непоштовања законом прописаних рокова у поступању у појединим предметима. Оваква ситуација објективно може утицати и на њихову годишњу оцену уколико застоји у поједином предмету достигну такав ниво да изађу из оквира незадовољства странака које се исказује током самог поступка.

Појединачно, оваквим стањем највећу штету трпе појединци-грађани, те привредни субјекти и организације чије предмете суд или тужилаштво не могу благовремено решавати.¹⁰⁹ Истовремено, овиме се узрокује појава нарушавања принципа равноправ-

¹⁰⁹ Подсетимо се да се стицање или губитак права кроз судски поступак сматра једним од најосетљивијих питања уређења друштва и уједно једним од најједноставнијих тестова достигнућа поједине државе у примени савремених цивилизацијских достигнућа.

ног/једнаког приступа правди. Било какав удар на ова два стуба друштвеног уређења нужно се одражава на односе у целокупном сектору правде, а тиме и друштво у целини. Приметна је и све чешћа појава апелација грађана Уставном суду Босне и Херцеговине, посебно због недоношења одлука у разумном року које могу бити последица недовољних капацитета у судовима.

Треба нагласити да овакви проблеми финансирања правосуђа могу погодити све грађане, а посебно привредне субјекте у Федерацији БиХ без обзира којем кантону припадају, управо због могућности да се појављују као странке пред било којим судом. Због тога је успостављање минималних стандарда и минималног квалитета услуге у сваком случају у интересу свим грађанима у Федерацији БиХ, без обзира у којем кантону имају пребивалиште.¹¹⁰

На крају, питање неравномерног финансирања судова и тужилаштва у ФБХ директно шкоди угледу ФБХ, а тиме и БиХ, јер указује на немогућност уставом утврђеног система да равномерно финансира судове и тужилаштва као један од равноправних облика власти, и тиме осигура једнак приступ правди за све грађане без обзира на део земље у којој живе.

Проблем неуједначеног финансирања судова и тужилаштва у ФБХ последица је постојања неколико фактора, од којих су најбитнији постојећи прописи, тешка економска ситуација у земљи и неједнак приступ третирању потреба правосуђа у различитим кантонима.

1. Постојећи прописи којим су регулисана питања буџета судова и тужилаштва. Овде у најкраћем треба истаћи да постојеће норме утврђују да је за финансирање Врховног суда ФБиХ и Федералног тужилаштва надлежна ФБиХ, док су за финансирање кантоналних и општинских судова и кантоналних тужилаштва надлежни кантони. Различитост постоји чак и у буџетском статусу судова и тужилаштва у кантонима. У једном броју кантоналних буџета судови и тужилаштва су приказани као подразреди у оквиру министарстава правде, док су у другима приказани као посебан буџетски разред, што овој другој групи судова и тужилаштва формално даје повољнији положај.

2. Тешка економска ситуација у земљи- овај проблем не треба посебно елаборирати, јер се сви буџетски корисници суочавају са последицама економске кризе. Међу-

¹¹⁰ Овај проблем погађа и институције сектора правде у БиХ-ВСТВ и министарства правде, јер од њих захтијевају подузимање адекватних мера на елиминисању таквог стања, које неминовно ствара и негативну слику о тим институцијама сектора правде.

тим, таква ситуација може бити изговор за неблаговремено или непотпуно плаћање обавеза које настају нормалним функционисањем судова и тужилаштва.

3. Неуједначена пракса кантоналних извршних власти- сви кантони у ФБХ нису у једнакој финансијској ситуацији, тако да располажу различитим приливом буџетских средстава. Мада су параметри буџетске ситуације у кантонима различити, различита је и пракса кантоналних извршних власти у финансирању судова и тужилаштва. Тако, имамо пример кантона који имају значајне буџетске дефиците и релативно низак ниво прихода у буџету, али настоје и успевају обезбедити довољна финансијска средства за рад судова и тужилаштва. Тиме се значај буџетског дефицита у кантону у односу на финансирање судова и тужилаштва значајно релативизује. Не постоји анализа која би показала који је од ових фактора у пракси најугицајнији на проблеме финансирања судова и тужилаштва.

Последице овог проблема елабориране су у секцијама А. Б. и Ц. Укратко, могу се идентифицирати последице по појединце и последице по друштво у целини. Последице по појединце се огледају у штетним ефектима које они трпе кроз немогућност остваривања својих права због непоступања судова и тужилаштва погођених недостатком буџетских средстава. Такође, у такве последице би се могле сврстати и оне због којих трпе поједини судије и тужиоци због немогућности испуњавања својих радних обавеза у оваквим случајевима.

Последице по друштво у целини су оне које се огледају у поверењу у индивидуалне судове и тужилаштва и преко њих у правосуђе као један од видова власти, а тиме и у власт, владавину права и могућност државе да ефикасно заштити појединца. Таква држава губи кредибилитет својих грађана и међународних партнера, не осигурава привредни раст и осуђена је на појаву озбиљних друштвених проблема.

Фрагментирано финансирање доводи у неједнак положај судове и тужилаштва у Босни и Херцеговини, те онемогућује пружање истог или сличног нивоа услуга за грађане. У протеклом периоду се дешавало да се судови у неким кантонима и у Републици Српској, због недовољно одобрених средстава суочавају са ускраћивањем пружања поштанских или телефонских услуга, недостатком основног канцеларијског материјала (папира за рад и тонера), вишемесечним неплаћањима рачуна за комуналне услуге, адвокате, вештаке и сл. У исто време у другим кантонима, или у Брчко Дистрикту се континуирано обезбеђују средства не само за основно функционисање, него и за капиталне издатке.

Фрагментирано финансирање као посљедицу има чињеницу да се средства која се додељују правосуђу не деле на основу листе приоритета која би се темељила на потребама, него се више расподељују на основу средстава која стоје на располагању на њиховом нивоу власти и њиховом надлежном органу за финансирање. Ово узрокује озбиљне проблеме у смислу вршења правосудне функције. Као пример за овакву тврдњу можемо навести утврђивање и попуњавање систематизације носилаца правосудних функција у судовима које је ВСТВ усвојио 2009. године. Наиме, веће је на основу броја нерешених предмета у судовима утврдило потребу за повећањем броја судија у судовима у БиХ, с тим што би наведене позиције биле попуњаване након што буду обезбеђена средства у буџетима судова. У протеклом периоду нису обезбеђена средства у судовима који имају највећу потребу за повећањем броја судија, односно највећи број нерешених предмета. С друге стране, у „богатијим“ кантонима као и у Дистрикту Брчко је у значајној мјери подржано не само ангажовање нових судија, него и пратећег административног особља. У Републици Српској је одобрено повећање броја судија само за одређени број судова.

Овакво финансирање онемогућује једнак приступ грађана правди. Тако су напр. грађани који имају предмете пред судовима једног кантона, због недовољне кадровске попуњености, морају чекати по неколико година за решавање предмета пред судом, у другом кантону се истоврсни предмети решавају у року до годину дана. Треба посебно напоменути да оваква ситуација може погодити све грађане без обзира на територијалну припадност с обзиром на чињеницу на могућност за појављивање грађана и привредних субјеката пред судовима у целој БиХ, без обзира на место пребивалишта.

У протеклом периоду у Босни и Херцеговини су учињени значајни напори на усвајању и имплементације стратегије за реформу сектора правде, те стратегије за решавање предмета ратних злочина. Не треба посебно напомињати да за имплементацију стратегија потребна финансијска подршка.¹¹¹

Тренутни статус изнесеног проблема се не разликује битно од времена његовог настанка, односно доношења прописа којима су области друштвеног уређења, функционисања судова и буџета уређена. Буџети се у ФБХ предлажу и усвајају у целом послератном периоду углавном на исти начин, с тим да је од 2008. године, када је у свету званично верификовано стање економске рецесије, финансирање судова у ФБиХ као и на

¹¹¹ Имплементација стратегија је отежана због немогућности појединих нивоа власти да финансирају активности из стратегије.

другим нивоима додатно отежано због спорог привредног раста и хроничног недостатка новца на свим нивоима. Делимична измена у буџетским процедурама је уведена усвајањем закона о судовима и закона о тужилаштвима и закона о ВСТВ-у током периода 2002-2004, али ове измене се пре свега односе на буџетске процедуре, а не на проблем фрагментираности финансирања.

У БиХ постоје заговарања неколико опција за које се сматра да би побољшале финансирање правосуђа. Ове опције представљене су у овом предлогу као алтернативна решења јединственом финансирању судова и тужилаштава у ФБиХ из буџета Федерације БиХ. Кроз дискусије на разним нивоима судије и тужиоци често помињу могућност постепеног комбиновања ових опција у различитим варијантама (осим опције бр. 4, наравно). Опције су наведене редоследом који на има уму степен потребних измена да би се дошло до разматраног циља:

1. Прва и најчешће помињана опција јесте финансирање целокупног правосуђа из буџета институција БиХ. Тиме би, истичу заговорници ове опције, сви судови и тужилаштва у БиХ имали подједнак статус и третман, истовремено добијали расположива средства и делили заједничку финансијску судбину без обзира у којем делу земље се налазили. Тиме би се извршило редуковање броја извора буџета за правосуђе у БиХ на само један, што значи да наведено решење не би било опција само за ФБХ, него за целу земљу.

2. Друга опција је финансирање судијских и тужилачких плата из буџета БХ/ентитета, док би се финансирање материјалних и оперативних трошкова финансирало из буџета кантона

3. Следећа опција је да се задржи садашње стање финансирања правосуђа у Федерацији БиХ.

Уз опцију 1. и 2. треба навести и постојање заговарања о јачању улоге ВСТВ-а или других представника правосудних институција у процесу планирања, усвајања и извршења буџета. У комбинацији са опцијама 1. и 2. ова заговарања отварају значајан број додатних опција, што може бити предмет посебне анализе.

Иницијатива за смањење фрагментираности финансирања правосуђа у ФБиХ ће објективно имати препреке и ограничења условљена низом фактора, од којих треба као најважније треба истаћи постојећу структуру финансирања правосуђа, могући отпор увођењу нових решења, те тешку економску и сложену политичку ситуацију у земљи.

Постојећа структура финансирања правосуђа у Федерацији БиХ одговара структури финансирања осталих буџетских корисника. То значи да би пренос финансирања

правосуђа створио различиту ситуацију у погледу финансирања једног буџетског сектора (правосуђе) у односу на друге (здравство или образовање, на пр.) јер би се правосуђе финансирао из буџета ФБХ и имало стабилније приходе него здравство или образовање.¹¹²

Посебно се може очекивати отпор од стране кантона у којима до сада судови и тужилаштва нису имали проблеме са финансирањем. Преношење финансирања на федерални ниво би могло проузроковати страх да ће судови и тужилаштва у овим кантонима изгубити ниво финансирања који су имали до сада.

Препрека специфичне природе постоји и у чињеници да би у задњих десет година по други пут дошло до редуковања улоге кантоналних министарстава правде, односно правосуђа и управе након што је Закон о ВСТВ-у пренео надлежност процеса именовања са кантоналних скупштина на ово, тада новоуспостављено тело. Страх од даљег губитка надлежности засигурно ће у неким кантоналним министарствима правде/правосуђа и управе произвести отпор према овој иницијативи.

Могућа препрека је такође и то што се не може искључити неспремност Федералних министарстава правде и финансија и трезора да приступе њиховој нужној унутрашњој реорганизацији у случају описаних измена. Таква реорганизација би подразумевала пре свега јачање интерних капацитета за финансијско сервисирање целокупног правосуђа у ФБиХ из буџета ФБХ, али и доношење и имплементација подзаконских аката којима би се потпуније регулисала ова област.

Ограничења постоје и у сфери постојећих капацитета ВСТВ и Федералних министарстава правде и финансија да у постојећим условима лимитираног проширења кадровских и техничких потенцијала изнесу ову активност до фазе где би даљу процедуру утврђивања политике проводио Парламент Федерације БиХ.

Вероватно се постојећа сложена политичка ситуација у земљи може означити као најважнија и највећа препрека за спровођење ове иницијативе, посебно имајући у виду моменат у којима се ова идеја лансира, те тренутни односи међу политичким субјектима у Федерацији БиХ.

¹¹² Ова ситуација ће објективно довести до незадовољства осталих корисника буџета на кантоналном нивоу, и тражења да и они имају исти статус. Ипак, то не треба спречити правосуђе у њиховим стремљењима.

3. МОГУЋНОСТИ ПОВЕЋАЊА ПРОЦЕСНЕ ЕФИКАСНОСТИ

3.1. СУДСКА УПРАВА

У функционисању јавних институција карактеристичан је плод ефикасности. Када се ради о судској управи правилници потврђују важну улогу председника суда у управљању судом, тако што му или дају умањену норму, или уопште не ради на предметима (зависи од величине суда). Приликом избора председника суда, важно је наћи особу која, осим услова за избор судије, има и вештину и интерес за руковођење. Треба размотрити алтернативне изборне поступке који би узели у обзир менаџерске способности, тако да именовање врши неполитички, правосудни орган, каква је пракса код многих других европских држава.¹¹³

Од вишеструке је користи да председник суда има унапред утврђено трајање мандата, уз ограничену могућност реизбора. Судовима може користити промена председника с времена на време, (нови председник суда са собом доноси нову енергију и нове идеје). Истовремено, председнику суда треба осигурати радно место судије на суду након истека мандата, онако како је предвиђено у постојећем закону.

Премда се велики број административних задатака може, односно треба пренети на руководиоца судске управе, односно другом службенику, надзор над, односно управљање радом судија морају бити резервисани за председника суда. Није довољно прегледати месечне статистичке извештаје како би утврдили да ли сви испуњавају норму. Председник суда може и мора се заинтересовати за ефикасност рада судија у суду.

Председник суда такође мора наћи начине да мотивише судије у свом суду да успешно решавају прилив предмета на суду. Ово захтева вештину вођства да инспирише судије осећајем дужности према јавности и самом правосудном систему. Редовни састанци са судијама могу бити корисни, нпр. у Брчком, судије се састану свако јутро у 8:00 сати да се упознају са активностима других судија, те да осигурају да се обавезе према суду и према јавности извршавају. Председник суда треба да има јасну представу о томе шта жели постићи на сваком састанку, те треба да сазове и да води састанке у

¹¹³ Лукић, Р., „Расподела надлежности између заједничких институција Босне и Херцеговине и ентитета“, Зборник радова са научног скупа у организацији Академија наука и уметности Републике Српске, Бања Лука, 2000. године, стр. 56-65.

циљу решавање одређених проблема. Ако судије нису довољно ефикасне у раду, може бити важно врло често сазивати састанке да се судије упознају са радом других судија, као и да се утврди да сваки судија има адекватан, односно разуман број заказаних рочишта сваки дан.

Председник суда такође мора предузимати активности да осигура да се не запоставе или занемаре одређени предмети. Постоји пример на једном суду где је судија напустио функцију пре неколико месеци, али се чини да су предмети којима је био задужен у целости запостављени у даљем раду суда. Председник суда мора преузети одговорност да прерасподели такве предмете те осигура да добију пажњу коју заслужују.¹¹⁴

Ако суд има велики број заосталих предмета, председник суда је дужан да донесе план рада у циљу решавање заосталих предмета. Ово може укључивати лобирање код Министарства, односно код законодавних органа за додатна средства, преусмеравање средстава са којима суд располаже, односно утврђивање приоритета, измену осталог, за решавање заосталих предмета. У једном суду, председник суда је затражио од сваког судије да поднесу извештај о статусу свих предмета старијих од три године, уз објашњење зашто се ови предмети тако споро решавају и предлоге за њихово решавање. Не само да је председник суда на овај начин дошао до одређених сазнања, него је то послужило да се уведе одређена одговорност и постигне мотивација судије.¹¹⁵

Председник суда такође има могућност да одреди „ментора“ за судије на свом суду ако им је потребна помоћ, односно ако им је потребно да науче управљање предметима. Неформално менторство и обука коју пружа председник суда, односно други искусни судија - пазећи да се не утиче на одлуке, односно пресуде тог суда може користити неискусним судија да постану ефикаснији и одлучнији у свом раду. У вези с тим, нове судије треба уводити у посао на начин који води рачуна о њиховим потребама за оријентацијом, да боље је да крену са једноставнијим предметима уз саветовање, пре преузимања пуног терета предмета.

¹¹⁴ Лукић, Р., „Расподела надлежности између заједничких институција Босне и Херцеговине и ентитета“, Зборник радова са научног скупа у организацији Академија наука и уметности Републике Српске, Бања Лука, 2000. године, стр. 56-65.

¹¹⁵ Садиковић, Ђ., „За државу новог стољећа – Босна и Херцеговина као савремена демократска држава“, Фонд отворено друштво Босне и Херцеговине, 2009., Пројекат под насловом „Устав Босне и Херцеговине – ка новим решењима“, 16. новембра 2009.

Уколико проблем није знање судије, већ његова неспремност да ради, председник суда може прибећи другим методима. У Федерацији и у Републици Српској, председник суда има овлашћења да покрене дисциплински поступак против судија који занемарују своје обавезе. Председник суда не треба да оклева да користи ове поступке када неки судија намерно не испуњава радне обавезе и одбија да позитивније приступи решавању овог проблема.¹¹⁶

Најважнији елемент у раду председника суда јесте да у свом раду поступа као да је он „власник“ суда, и свих изазова који иду уз то. Председници судова који се боре са недостатком средстава за рад (новца, судија, особља, опреме, радног простора), могу пасти у искушење да то користе као оправдање, те оперу руке од одговорности за проблеме и неуспехе свог суда. Премда недостатак средстава представља значајан проблем, председник суда је дужан тражити решења за те проблеме како најбоље може, те да извуче максималну корист од средстава са којима располаже.¹¹⁷

Председници суда требају да решавају одређени број предмета у свом раду. Овако се поступа на мањим судовима, а у већим судовима ће ово бити могуће једино ако председник суда да више задатака особљу суда. Узимајући у рад значајан број предмета, председник суда ће учествовати у основном раду суда - решавање предмета те ће задржати везу и осећај за питања са којима се суд свакодневно суочава.

На крају, председник суда служи за пример свим судијама и особљу суда. Ово се односи на радне навике, приступ у раду према јавности и моралност. Преузимајући у раду одређени број предмета, председник суда може показати ефикаснији начин управљања предметима осталим судијама на суду.¹¹⁸

Сваки суд има особље које је овлашћено да надгледа рад другог особља. Са изузетком најмањих судова, сви судови су овлашћени да имају секретара суда који је највиши административни службеник суда. Код мањих судова ову функцију може вршити шеф писарнице. У правилу, међутим, ова функција није довољно искоришћена на суду. Делегирањем већег броја задатака вишем компетентном особљу суда може унапредити

¹¹⁶ Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), „Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћењима Високог представника“, CDL-AD, 2010.

¹¹⁷ Уред координатора реформе јавне управе, Системски преглед јавне управе - Завршни извештај, ЕСО Европска Комисија, Сарајево, 2013., стр. 23.

¹¹⁸ Cox, Marcus, „*Building Democracy from the Outside – The Dayton Agreement in Bosnia and Hercegovina*“ in „*Can Democracy be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*“, Edited by Sunil Bastina and Robin Luckham, Zed Books, London and New York, 2009.

пословање суда, као и омогућити председнику суда да узме одређени број предмет у рад. Јачањем позиције руководиоца судске управе, такође даје овлашћења у односу са осталим особљем. Особље суда треба бити свесно да руководилац судске управе има овлашћења на суду да запошљава, прераспоређује, управља, као и да обучава особље суда. Значајним преношењем одговорности руководиоцу судске управе, председник суда се ослобађа терета административних задатака, што му омогућује да преузме већи број предмета у рад.

Квалификације и опис радног места за руководиоца судске управе требају одражавати одговорност који се очекује од тог места. Премда није нужно потребно да он/она има завршен правни факултет, треба поседовати еквивалентно високо образовање у менаџменту, односно из друге сличне области, као и имати доказану способност руковођења великим и сложеним организацијама као што је суд.

Задаци овог радног места укључују следеће:¹¹⁹

- осигурати нормално кретање предмета и друге послове суда,
- осигурати усклађеност са постојећим законима и правилима која уређују пословање суда,
- промовисати ефикасност метода и рада суда,
- израдити и извршавати прорачун суда, односно финансијским средствима суда
- надгледати рад целокупног особља суда, са изузетком судија,
- припремити нацрт буџетског захтева, те управљати финансијским средствима суда,
- израдити статистичке податке за суд и израдити извештаје, и
- утврђивати проблеме у раду суда и решавати их, те давати препоруке председнику суда за одређене акције.

Приликом вршења већине ових задатака, руководилац судске управе је дужан да редовно обавештава председника суда о својим активностима, те у одређеним ситуацијама, треба да затражи претходно одобрење. Такође, одређени предлози могу обухватити радње за које је надлежан искључиво председник, међутим, чак и под оваквим околностима, руководилац судске управе треба да анализира ситуацију, те да изнесе своје препоруке. Председник суда, након што прими информације и одређене савете у вези са

¹¹⁹ Агенција за државну управу Републике Српске, „Реформа државне управе и даљи правци у реформи“, Зборник реферата са међународног научног скупа, Бања Лука, Агенција за државну управу Републике Српске, 2009.

неким питањем, може ефикасно размотрити ситуацију, као и могућа решења пре него што донесе коначну одлуку.

Будући да се Законом о судовима и разним Правилницима о раду суда прописује да практично само председник суда обавља већину ових задатака, потребно их на одговарајући начин изменити. Међутим, и према постојећим правилницима има простора да руководиоци судске управе чине много више него што је то тренутно случај. Уколико формално делегирање овлашћења није могуће, руководилац судске управе треба и даље да анализира релевантна питања, да утврди могућа решења, те да упути своје предлоге председнику суда на одобрење. У складу с тим, председници суда могу испоштовати своје законом прописане одговорности да надзиру пословање суда, а да им детаљи не одузму превише времена.

Када се изврше измене и допуне Правилника о раду суда у циљу постизања веће флексибилности у пословању суда, руководиоци судске управе могу предузети иницијативе на реорганизовању особља суда, и на поједностављењу пословања унутар суда. Премда је руководство по садашњим правилницима више пажње посвећивало извршењу задатака и поштовању прописа, нови измењени Правилници требају омогућити креативнији и иновативнији менаџмент. Судови морају запослити руководиоце судске управе који могу искористити ту флексибилност да осмисле решења и уведу иновације.

Наравно да председник суда и руководилац судске управе требају изградити чврсте радне односе и међусобно поверење. С временом, руководилац судске управе треба да осетити коју врсту питања треба да проследи председнику суда, а која питања треба сам решавати на основу своје надлежности. Мада ће ово питање бити предмет сталног балансирања и биће различито од суда до суда на основу талената руководиоца судске управе и председника суда, баланс треба ићи много више на страну руководиоца судске управе него што је икад био случај у правосудном систему Босне и Херцеговине.¹²⁰

Потпуно је јасно да је главно уско грло у кретању предмета код самих судија. Како већина суда има довољан број особља, суд треба размотрити могућност преносења правосудних задатака, односно да активира особље суда у циљу унапређивање ефикасности судија. Стручни сарадници и приправници раде на скоро свим судовима, али није најјасније шта раде.

¹²⁰ Агенција за државну службу Босне и Херцеговине, *Принципи система обуке државних службеника на нивоу Босне и Херцеговине*, Сарајево, Агенција за државну службу Босне и Херцеговине, 2010.

Иако нико не заговара да судије напусте одговорност за решења која потписују, рутинске и споредни послове могу успешно обављати искусни стручни сарадници уз одговарајући надзор судија. Судови требају истражити могућност да се стручни сарадници и приправници-волонтери више користе како би помогли судијама у самом решавању и окончавању предмета. Судови могу смањити број особља на неким деловима где је доста особља и затражити финансирање за више стручних сарадника, будући да такво преусмеравање средстава може значајно повећати ефикасност судија.¹²¹

Други судови су известили да стручни сарадници нису били превише корисни, те да не могу побољшати ефикасности суда. Премда је могуће да су стручни сарадници кориснији у раду на другостепеном суду, сматрам да ефикасније коришћење стручних сарадника може значајно унапредити ефикасност судија на сваком нивоу.¹²² Чак и када стручни сарадник изврши детаљан увид у спис предмета, те усмено извести судију пре сваког рочишта то може омогућити судији да знатно повећа број рочишта које може одржати дневно, односно седмично. Још боље, детаљна припрема и упознавање судије са предметом пре одржавања рочишта може помоћи да рочиште буде ефикасније у смислу решавања предмета. Председник суда има више опција које може користити у вршењу својих административних обавеза.

У одређеним приликама, када постоје одређена правосудна питања, односно посебни пројекти које треба урадити, председник суда треба позвати неког од судија да му помогне. На пример, може затражити од другог судије да преузме одговорност за решавање неког конкретног проблема или потребе на суду. На овај начин председник суда може искористити посебни интерес или знање неког судија у свом суду. Истовремено, на овај начин код других судија ствара осећај одговорности за свеукупни рад суда.

Све препоруке се упућују председнику суда, јер је он тај који је овлашћен да предузме одређене радње код оваквих питања. Потребно би било изменити законе за преношење целокупне одговорност.

¹²¹ Садиковић, Ћ., „За државу новог стољећа – Босна и Херцеговина као савремена демократска држава“, Фонд отворено друштво Босне и Херцеговине, 2009., Пројекат под насловом „Устав Босне и Херцеговине – ка новим решењима“, 16. новембра 2009.

¹²² На федералним судовима у САД, где се највише користе стручни сарадници, другостепени судија има три до четири стручна сарадника, док првостепени судија има два стручна сарадника. Ово потврђује да су стручни сарадници кориснији на другостепеним судовима. Премда овај начин рада у САД може значити претерано ослањање на стручне сараднике, нема сумње да компетентни стручни сарадници умногоме побољшавају ефикасности рада судија.

Поред одлучивања о предметима, судије у Босни и Херцеговини су одговорне и за друге административне послове. Ово између осталог укључује надзор над земљишним регистром и регистром привредних субјеката. У другим правним системима, ове послове обављају друга министарства владе не постоји посебан разлог да ови послови остану у склопу судске функције.¹²³

Чак и ако би ове функције остале при суду, судије не требају обављати конкретне задатке везане за ове функције. За неке задатке, може се овластити компетентно особље да врши административне, па чак и важније задатке на овим пословима, а да се служе печатом са потписом судија. У другим ситуацијама, а што је и прихватљивије, требало би изменити законе како би се дозволило да други службеници суда, а не судије тј. особље суда обрађују захтеве везане за регистре, односно да обављају административне функције на суду без директног укључивања судија.

Поред ових функција, особље суда може израђивати нацрте одлуке о поравнању предмета, када се постигне нагодба, односно када нема законски спорних питања, као што је споразумни развод брака. Сва ова питања, укључујући и рутинске административне послове треба вратити судији на рад уколико дође до одређеног проблема, односно спора. Међутим, рутинске послове може и треба обављати особље суда, како би се судије могли посветити значајнијим пословима.

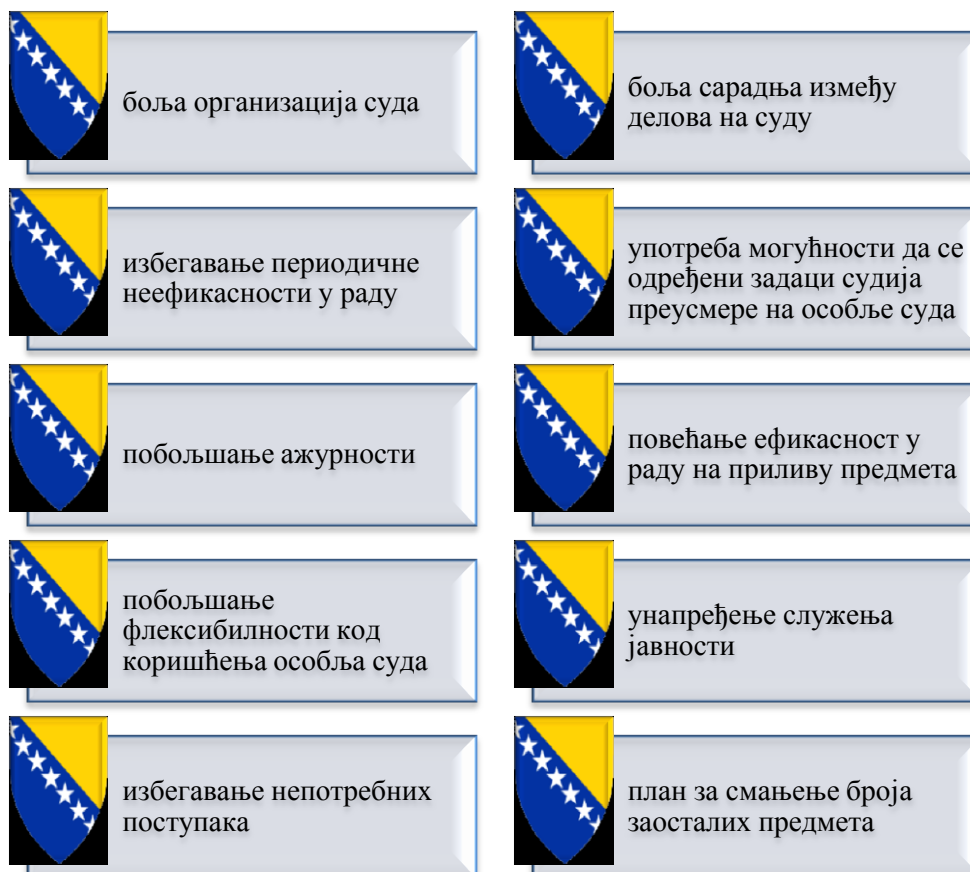
Служећи се принципом преношења овлашћења, председник суда, а нарочито већег суда, треба поделити суд на више одеа (нпр. кривични, парнични, привредни...), те именовати различите судије да надгледају кретање предмета, као и рад сваког дела. Оваква подела осигурава да ће судија који ради одређену врсту предмета, боље познаје проблематику таквих предмета, надгледати рад суда на овим предметима. Ослобађање председника суда директне одговорности за сваку врсту предмета може резултовати ефикаснијим управљањем рада суда. У исто време, ово омогућава председнику суда да узме одређени број предмета у рад, односно да повећа број предмета на којима ради.

С времена на време, у свим организацијама постоји потреба за интерном ревизијом и оценом постојећег стања. Правила и поступци које је организација примењивала пре петнаест, односно двадесет година када је то било примерено, данас већ не морају више бити оптимални. Изазови са којима се суд суочава, те очекивања од јавности се константно мењају. Према томе, оцена о раду суда треба бити трајни процес.

¹²³ Лесковац, С., *Политика реформе државне управе земаља у транзицији, с посебним освртом на Босну и Херцеговину*, Сарајево, 2009., стр. 545.

Има више начина за вођење оваквог поступка, а у складу са традицијом и са посебним захтевима сваког суда. Неки судови одлично решавају одређења питања, док други судови боље решавају друге ствари.

Слика 1. Основни циљеви унапређења ефикасности суда



Најбоља прилика за унапређење стања јесте користити искуство и стручност запослених на суду. Они су у најбољој ситуацији да утврде нова решења. Према томе, сваки суд посебно треба да изврши процену у вези са тренутним пословањем у циљу проналажења ефикаснијих начина за рад суда. Овај поступак се може применити и за целокупно управљање судом, али је најефикасније када се циља на одређене судске функције, као што су поступци за решавање посебних предмета. Према постоји више начина како извршити самооцењивање стања на суду, одговарајући пример управљања оваквим поступком може бити од користи и инспирације.

Овај поступак би се разликовао од суда до суда зависно од величине суда, те сложености одређеног питања. Пројект којим би се извршио преглед свих радњи на суду захтева ангажман више људи, него нпр. једноставна процена о раду на регистрацији земљишта. У мањим судовима лакше је укључити сво особље суда на општем сас-

танку, јер већи судови се морају користити представницима оних који нису присутни на састанцима.¹²⁴

Изузетно је важно израдити добар план, којим се утврђују не само циљеви, већ и поступак за њихово остваривање. Циљеви требају бити конкретни и мерљиви, колико је год то могуће. Циљеви такође требају бити реалистични и достижни. Веома је важно укључити што већи број разног особља суда код одређивања циљева, из разлога што њихово прихватање и учествовање може бити неопходно у остваривању тих циљева. Дугорочни циљ се може поделити на више привремених циљева, како би напредак ишао корак по корак, те да се може пратити.

Циљеви за унапређење ефикасности на суду могу бити:¹²⁵

- боља организација суда,
- боља сарадња између делова на суду,
- избегавање периодичне неефикасности у раду,
- побољшање флексибилности код коришћења особља суда,
- повећање ефикасност у раду на приливу предмета (нпр. конкретно одредити циљ да се смањи број рочишта између првог рочишта и главног рочишта на просек од, до одређеног дана),
- побољшање ажурности (нпр. одредити циљ да се смањи просечно време решавања парничних предмета са 16 месеци на 10 месеци до одређеног дана следеће године),
- план за смањење броја заосталих предмета (нпр. одредити циљ да се смањи број заосталих предмета за 35% до одређеног дана следеће године),
- употреба могућности да се одређени задаци судија преусмере на особље суда,
- избегавање непотребних поступака,
- унапређење служења јавности,
- успоставити стандарде служења,
- унапређење услова рада.

Успех поступка за промене често зависи од тога како је поступак организован.

¹²⁴ Агенција за државну управу Републике Српске, „Реформа државне управе и даљи правци у реформи“, Зборник реферата са међународног научног скупа, Бања Лука, Агенција за државну управу Републике Српске, 2009.

¹²⁵ Извештај о напретку Босне и Херцеговине у 2009. години, Саопштење Комисије европских заједница Европском парламенту и Већу/Савету, Брисел, 14. октобар 2009., SEC (2009) 1338.

Људи који имају посебне задатке могу давати препоруке гледано са своје тачке гледишта. Истовремено, важно је видети везе између свих функција суда. Сви се требају укључити у, али неко мора бити одговоран за поступак и за утврђена решења у крајњој линији. Један модел јесте именовање пројектне групе и више радних група. Вођа пројектне групе не мора бити председник суда, него и секретар суда, односно судија који се занима административним питањима. Има више алтернатива код организовања процеса:¹²⁶

- именовати вођу пројекта, председник суда, судија, руководилац судске управе, шеф писарнице,
- одредити представнике из разних одсека,
- поделити групу на више мањих радних група за посебна питања, поставити једно „сандуче за предлоге“ у суду како би сви (чак и анонимно) могли давати своје предлоге,
- тражити мишљење, односно предлоге од адвоката и тужитеља и других корисника суда.

Мотивација особља треба да буде природан део поступка у циљу:¹²⁷

- да сви који су укључени у пројект боље га разумеју,
- тежити отворености, поверењу и креативности,
- утврдити додатне стимулансе за учествовање,
- одржати такмичење за најбољи предлог за унапређење рада суда.

Радне групе, односно појединци требају имати конкретне задатке и одговорности и утврђене временске рокове. Треба извршити оцену насталих промена након одређеног времена. Извештај о налазима треба послати свим запосленим у суду. Уколико је поступак успешан, треба наћи начина да адекватно обележити прилику.

Милорад Новковић, председник Високог судског и тужилачког већа Босне и Херцеговине (ВСТВ БиХ) и амбасадор Петера Соренсен, шеф Делегације Европске уније у Босни и Херцеговини и специјални представник ЕУ, потписивањем уговора у Сарајеву најавили почетак новог заједничког пројекта под називом „Консолидација и даљи развој правосудног комуникацијског и информацијског система“ који финансира ЕУ путем ИПА 2013. Укупна вредност пројекта је 2.315.000 еура. Новковић и

¹²⁶ Уред координатора реформе јавне управе, *Системски преглед јавне управе - Завршни извештај*, ЕСО Европска Комисија, Сарајево, 2013., стр. 44.

¹²⁷ Извештај о напретку Босне и Херцеговине у 2009. години, Саопштење Комисије европских заједница Европском парламенту и Већу/Савету, Брисел, 14. октобар 2009., SEC (2009) 1338.

Соренсен су истовремено означили завршетак пројекта који је финансирала Европска унија (ИПА 2010) под називом „Јачање правосуђа Босне и Херцеговине“. Реализовани и започети пројекат део су реформског програма модернизације и информатизације правосуђа који ВСТВ води већ деценију у оквиру свеобухватне реформе правосуђа у Босни и Херцеговини. И једна и друга страна су истакле да је информатизација правосуђа веома важна за ефикасније остваривање правде за грађане Босне и Херцеговине.

Европска унија континуирано подржава рад ВСТС и правосуђа у Босни и Херцеговини, јер никада није и неће застати пред изазовима са којима се БиХ суочава на путу ка ЕУ. Оцењено је да су ВСТС и правосуђе у Босни и Херцеговини у целини урадили добар посао. У 2013. години решено је око 140.000 предмета, што представља смањење укупног броја за седам посто, што је добар резултат и за неке државе у ЕУ. Пред правосуђем Босне и Херцеговине још око 2,5 милиона нерешених предмета, од чега је 1,9 милиона комуналних предмета који не могу да буду решени до краја због „лоше социјалне карте Босне и Херцеговине“. Од преосталих 600.000 нерешених предмета око 1.100 је предмета у вези са ратним злочинима у Босни и Херцеговини. Иначе, ЕУ је од 2004. до 2012. године у правосуђе у Босни и Херцеговини уложила нешто више од 52 милиона КМ.¹²⁸

3.1.1. Ефикасност коришћења судске управе

Целокупни концепт преношења задатака на суду може створити одређене проблеме уколико председници суда, судије и друго особље суда сумња у легитимност одређених задатака. Наравно, требало би направити одређене законске измене, нпр. да судије нису дужни учествовати у трансакцијама у земљишно-књижном регистру. Можда је ефикасније усвојити свеобухватнији закон, у којем се даје генерално овлашћење председнику суда може преносити судске задатке и одговорности на друге судије, односно на особље суда. Такво овлашћење делегирања јача независност суда зато што омогућује суду да обавља своје задатке онако како сматра да је најбоље.

Јасно је да има проблема са извршењем буџета суда. Недовољна флексибилност код примене буџета, поред учестале тужбе о недовољном финансирању, спречава локалне судове да оптимално искористе ограничена средства која су им доступна. Ово утиче на укупну неефикасност судског система.

¹²⁸ Уред координатора реформе јавне управе, *Системски преглед јавне управе - Завршни извештај*, ЕСО Европска Комисија, Сарајево, 2014., стр. 60.

Независност приликом употребе средстава из буџета је такође кључни елемент независности правосуђа.

Опше је познато и прихваћено мишљење да судови у Босни и Херцеговини имају велику потребу за додатним финансирањем, за објекте суда, за опрему и канцеларијски материјал, као и за ажурно плаћање разумних плата.

Јасно је да недостатак опреме директно утиче на ефикасност многих судова. Неки судови имају модерну информациону опрему као што су умрежени компјутерски системи, копир апарати и факс машине. Може се очекивати побољшање у ефикасности рада суда уколико се судови опреме одговарајућом информационом опремом.

Чињеница да нема довољно финансијских средства, захтева да се много више пажње посвети да се постојећа средства мудро распореде, тј. на такве употребе које највише утичу на рад суда. Постојећи систем за расподелу буџетских средстава код већине судова се уређује искључиво законом и прописима. Судови подносе предлог буџета Министарству правде. У неким кантонима у Федерацији Босне и Херцеговине овај предлог се директно прослеђује законодавном органу, док у другим кантонима Министарство правде може изменити предлог буџета пре подношење законодавном органу. У сваком случају, судови добију знатно мањи износ у односу на оно што су тражили. Иста је ситуација и код судова у Републици Српској.

Свака измена предлога буџета коју изврши Министарство наравно представља озбиљно ограничење независности судова. Одређене потребе судова се финансирају док друге нису обухваћене, а ове одлуке зависе од политичких снага, односно политичког процеса.

Директније питање за ефикасност рада судова је скоро неизбежна погрешна расподела средстава која буду на крају додељена. Буџет који је усвојен за сваки суд се дели у категорије, а судови углавном и немају право прерасподеле средстава из једне категорије у другу према приоритетима и најургентнијим потребама суда.¹²⁹

Оваква нефлексибилност скоро гарантује да ће ионако ограничена средства суда бити распоређена субоптимално, у правилу не узимајући у обзир ефикасност суда. На пример, буџет за плате се у правилу утврђују служећи се формулом из прописа, а средства за дактилографе се одређује једноставном формулом која је 1,2 дактилографа за сваког судију. Скупштина је дужна осигурати плате за укупан број дактилографа уколико

¹²⁹ На једном суду су изјавили да се могу обратити Министарству правде и затражити одобрење да преусмере средства из буџета. Међутим, није могуће преусмерити средства за плате особља суда.

су сва места попуњена, независно да ли судови имају потребу за толико дактилографа, односно има ли тај суд већих приоритета или потреба.

Судовима треба дозволити да располажу са средствима која су им додељена, како за особна примања тако и за оперативне трошкове. На овај начин председници судова би могли заиста управљати пословањем суда, одређивајући приоритете, односно финансирајући оне потребе које ће имати највећи утицај на ефикасност суда.¹³⁰ Истовремено, судовима се треба дозволити да располажу са средствима која су одобрена за плате уколико та радна места нису попуњена. Тренутно, судови могу добити средства за плате само уколико су радна места попуњена, што се утврђује месечним извештајем. Међутим, уколико неки суд има упражњених радних места, као нпр. судија или друго особље суда, потреба за додатним финансирањем је већа, из разлога што требају пронаћи додатна решења зато што имају мање особља.

Право на прерасподелу неискоришћених плата би била посебно значајна реформа јер већину средстава суда чине плате. Надаље, чини се да, поред могућег недостатка судија, судови уопште имају довољно осталог особља. У складу са овим, постоји могућност да се одређена средства за плате особља могу добити ако се смањи број запослених на судовима. Импликације су значајне: ако суд може функционисати са мање особља, већи износи новца се могу преусмерити за информатичку опрему, односно за друге ургентне потребе. Прихватање замене између особља и опреме може бити једини метод да се уведу иновације засноване на информатици, а које, по себи, могу омогућити суду да ради са мање особља.

Одговарајуће повећање укупне ефикасности би било очито, али ипак постојећи систем финансирања чини немогућим председнику суда да изврши ова преусмеравања, односно иновације. Наравно, потребно је постепено овластити председника суда за финансијско управљање, уз одговарајуће контроле, односно обуку.¹³¹

Давање судовима да у целости располажу са буџетским средствима може бити превише радикално да би се узело у обзир за сада.¹³² Мање радикална реформа буџетског система, међутим, може постићи многе исте циљеве. Уколико се судовима не омо-

¹³⁰ Мишљење број 12. Консултативног већа европских судија о финансирању и управљању судовима, са освртом на ефикасност правосуђа и на члан 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Стразбур, 2012.

¹³¹ Исто.

¹³² Ова децентрализације буџетских средстава је изазвало доста полемике приликом увођења на федералним судовима у САД у раним деведесетим годинама.

гући да преусмере средства са једне ставке на другу, треба у најмању руку дозволити суду да се обрати надлежном Министарству правде са захтевом да одобри овакву прерасподелу буџетских средстава.

Уколико неки суд жели оставити одређено место упражњено, треба омогућити суду да располаже барем делом тако уштеђених средстава. Уколико се Скупштина, односно Министарство противи систему свеобухватног репрограмирања средстава, а нарочито плата, можда их се може уверити да дозволе да се одређени постотак уштеђених средстава врати суду за решавање приоритетнијих питања.

На овај начин ствара се стимуланс и шанса не само да се преусмере средства за најкорисније сврхе, већ се истовремено штеди новац у укупном систему.

Највећи део буџета суда иде на особље суда, а већина финансијских средстава се користи за плате судија и особља. Структура особља на суду је утврђена старим и нефлексибилним правилима, која нужно не одражавају стварност пословања суда. Ова правила треба изменити како би судови могли користити особље ефикасније и продуктивније. Судови морају такође више користити постојеће могућности да прерасподеле постојеће особље у циљу решавање најургентнијих потреба суда.

Судови требају да имају право да промене своју организациону шему, те да прилагоде своје особље да задовоље своје потребе на ефикаснији начин.

Премда се чини да су „уска грла“ у процесирању предмета саме судије, судови имају доста особља, можда чак и превише, али ти радници ниског нивоа нису у могућности унапредити ефикасност рада судија. Већина судова има више стручних сарадника и приправника, а неки судови их успешно користе у циљу унапређења ефикасности суда и правовременог решавања предмета.

Судови би могли, ако им се дозволи, реорганизовати своје особље тако да запосле више стручних сарадника и одговарајуће смање број особља на мање критичним местима.

Наравно, овај сценарио са стручним сарадницима тек служи као пример. Разни судови имају различите потребе, међутим судовима треба омогућити да расправе прилагоде појединог особља како би задовољили те потребе.¹³³

¹³³ Мишљење број 12. Консултативног већа европских судија о финансирању и управљању судовима, са освртом на ефикасност правосуђа и на члан 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Стразбур, 2012.

Принципи доброг управљања захтевају редовно праћење канцеларијских послова како би осигурали задовољавање садашњих потреба и приоритета. Мада одређено особље суда нема увек довољно радних задатака у склопу свог радног места, друге потребе постоје на суду због изостанака са посла или због посебних околности. Особе задужене за надзор над пословима требају издавати задатке привремено, како би особље суда радило где постоји потреба, а не искључиво на оном за што су запослени. На овај начин особље суда се користи ефикасније, тако што се евентуални вишак капацитета преусмерава на решавање најактуелнијих питања.

Потребно је обучавати особље суда како би ово и успело. Промена назива радних места уз нови, флексибилнији опис радних задатака да се прилагоде очекивања може помоћи како би особље суда знало да ће радити више разних послова на суду.

Председници суда су школовани и обучавани за правнике, а не за менаџере, односно руководиоце управе. Нема разлога претпоставити да кандидати за место председника суда требају било какву обуку односно искуство у руковођењу. Изврстан судија не мора бити и изврстан председник суда. Улога вође у управљању суда тражи друге способности као што су осећај за међуљудске односе и занимање за руковођење. Поред тога, важно је стећи одређено образовање и обуку у руковођењу, што је посебна професија.

Складно препорукама да руководиоци судске управе имају активнију улогу, постоји потреба за обучавање председника судова и руководиоца судске управе у руковођењу судовима и администрацији. Заједничка обука за председнике судова и за руководиоце судске управе би користила за обоје, а била би значајна код успостављање нове позиције високог нивоа руководиоца судске управе. Програм обуке треба садржавати следеће:¹³⁴

1) Опште руковођење

- Кадровска служба/управљање особљем суда,
- Финансијски менаџмент,
- Руковођење по циљевима (успостављања циљева),
- Изградња тимова и мотивисање радника,
- Надзор/обучавање,

¹³⁴ Мишљење број 12. Консултативног већа европских судија о финансирању и управљању судовима, са освртом на ефикасност правосуђа и на члан 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Стразбур, 2012.

- Самооцењивање и унапређивање.
- 2) Судска управа
- Управљање у складу са новим Правилником,
- Улога председника суда у односу на руководиоца судске управе,
- Улога председника суда у односу на друге,
- Припрема и извршење буџета,
- Извештавање.
- 3) Управљање предметима
- рад на заосталим предметима,
- мотивисање судија,
- убрзавање рада на предметима.
- 4) Кодекс етичких стандарда.

Програми обуке за председнике суда и за руководиоце судске управе требају се редовно одржавати како би осигурали да новоименовани председници суда и руководиоци судске управе добију што бољу обуку што раније у свом мандату. Обука треба бити кључни елемент у оквиру наставног програма планираног Правосудног института за обуку, а уколико ово не успе, онда Министарство правде, односно Удружење судија треба директно успоставити програм обуке.

Поред формалних програма обуке, повремено окупљање на разним нивоима би користило председницима суда, односно руководиоцима судске управе да се кроз размену искустава боље упознају са питањима из области управе. Поред заједничких састанака, руководиоци судске управе се требају међусобно састати и саслушати предлоге, односно идеје других без присуства председника суда или других судија. Само у одсуству судија руководиоци судске управе могу искрено разговарати о својим проблемима и идејама.

3.1.2. Мерење и извештавање

У бившој Југославији, као и у земљама које су настале распадом Југославије - укључујући и Босну и Херцеговину - и оба њена ентитета, успостављен је стандард за број предмета које судија мора решити у години дана. Првобитно је ово служило као разуман број предмета које судија може решити за годину дана.

На овај начин, могло се израчунати потребан број судија да заврше одређен број предмета. Касније је ова једначина природно окренута на другу страну: нпр. ако је 286

П (парничних) предмета разуман број предмета за једног судију за годину дана, онда истом логиком, од сваког судије можемо очекивати да реши 286 „П“ предмета сваке године. На овај начин је створено „оријентационо мерило“ (норма). Ово се обично назива „нормом“.

Међутим, сам назив је у одређеној мери погрешан. Прави систем норми ако је примењен до краја би значио да сваки судија ради по учинку и да је плаћен по комаду односно по завршеној пресуди.

Сам број решених предмета никад не може бити довољан показатељ ефикасности. Обим рада који представља појединачни предмет може се веома много разликовати. Мали број решених предмета не мора значити да судија није био ефикасан у раду. Он може бити одраз високе сложености одређеног предмета. Ово је темељни недостатак пуког бројања предмета у циљу мерења ефикасности у раду. Систем норми једноставно није направљен да мери све видове рада судија.

Као средство за мотивацију, норме су само делимично ефикасне. Други недостаци ове мере увелико ограничавају корисност, па је чак чине контрапродуктивном. Посебно, норме стимулишу да се прво решавају најједноставнији предмети и да се у целости запоставе сложенији предмети.

Најважнији приговор систему норми је ризик да ће судије успорити рад након што испуне норму за месец, односно за годину. Постојање овог проблема је на неки начин потврђено чињеницом што судије инсистирају да норме треба задржати. Други приговор је да је тешко одредити „праве“ норме.

Норме нису флексибилне већ су статичне, барем у краткорочном раздобљу. С друге стране, постоји јака традиција сигурности, односно једноставности, што систем норми у многоме пружа. Због овога разлога, као и због основне мотивације коју норме дају, већина судија и председника судова тврде да треба задржати норме, упркос властитим сумњама.¹³⁵

Међутим, постоје алтернативна решења за норме које могу пружити једнаку или већу мотивацију судијама.

Овај извештај даје конкретне препоруке за таква алтернативна решења, укључујући:

¹³⁵ Мишљење број 12. Консултативног већа европских судија о финансирању и управљању судовима, са освртом на ефикасност правосуђа и на члан 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Стразбур, 2012.

- Бољи систем извештавања, са статистичким показатељима за сваког судију број решених предмета, број заосталих предмета и старосна структура заосталих предмета.
- Утврђени стандарди трајања поступка, где се види време потребно за решавање предмета, и просечно трајање поступка за сваког судију, односно врсту предмета.

Статистички подаци о раду сваког судије су доступни свим судијама и предмет су расправе међу судијама тога суда. Председник суда, односно шеф дела (кривично, грађанско) је одговоран да саветује сваког судију ако не испуњава временске норме, те ако се ствара забрињавајући број нерешених предмета. Укупност свих постојећих мерила број решених предмета, трајање поступка, анализа нерешених предмета, заједно са другим факторима које председник суда и друге судије утврде требају, узети сви заједно, дати јасну слику учинка судија. Ове методе дају подстицаје приступу оријентисаном ка резултатима. Међусобни такмичарски дух између судија, те жеља да се не заостаје за другима, требају позитивно деловати како за појединачни допринос заједничким напорима. У крајњој линији, ови подстицаји ће бити адекватнији и делотворнији у односу на постојећи систем норми.

Постоје јаки аргументи за укидање система норми као мерило ефикасности рада судија. Постоје боља мерила и подстицаји за унапређење рада на управљање предметима. Међутим, постоји јак обичајни афинитет да се задржи систем норми и више председника судова и судија су нагласили да их је потребно задржати, барем привремено. Увек ће постојати потреба за успостављањем стандарда за одређивање потребног броја судија на једном суду. Требаће дати неки оријентисани стандард. Опасност је у томе да сваки стандард који се усвоји не треба служити као стандард за ефикасност рада судија. Један од будућих циљева треба бити да норме, ако остану, требају да служе искључиво првобитној намени, као оријентациони стандарди за утврђивање броја судија на суду. У сваком случају норме треба ускладити у смислу очекиваних нових процесних закона: ово ће највероватније резултовати повећањем норми.¹³⁶

На седници одржаној 25.1.2012. године Високи судски и тужилачки савет Босне и Херцеговине (ВСТС БиХ) је усвојио Правилник о оријентационим мерилима за рад судија, стручних сарадника и других запослених у судовима у Босни и Херцеговини

¹³⁶ Такође су потребне норме за предвиђено реструктурирање судова. Исто тако потребно је израдити јединствене норме за судове оба ентитета.

(пречишћен текст)¹³⁷, којим је дефинисан нови начин мерења рада судија, стручних сарадника и других запослених у судовима у БиХ.

Правилником о оријентационим мерилима за рад судија и стручних сарадника у судовима у Босни и Херцеговини прописују се оријентациона мерила за праћење и мерење рада и радних резултата судија, стручних сарадника, председника судова, председника судских одељења, председника већа, општинских/основних судова, кантоналних/окружних судова, окружних привредних судова, врховних судова ентитета, Основног суда Брчко Дистрикта, Апелационог суда Брчко Дистрикта, Вишег привредног суда у Бањој Луци и Суда Босне и Херцеговине, као и друга питања од значаја за праћење и мјерење рада судова у Босни и Херцеговини.

Ова мерила су одређена принципима рада судова у Босни и Херцеговини, врстама судских предмета и начином завршетка судског предмета, у оквиру одређене врсте предмета, при чему се полази од законитог, правилног и благовременог решавања предмета у току једне календарске године.

Применом правилника осигурава се једнака примена правила у праћењу и вредновању рада и резултата рада за све судије, стручне сараднике, председнике судова, председнике судских одељења, на истим нивоима судова на подручју Босне и Херцеговине, и омогућава се јединствено праћење њиховог рада, оцењивање њиховог квантитативног рада на једнаким критеријумима и формира се јединствена база података за праћење рада и израду извештаја о раду судова у Босни и Херцеговини.

За правилну примену овог правилника одговорни су председници судова који су унутар својих судова дужни организирати вођење потребних евиденција на основу података из Система за аутоматско управљање судским предметима („ЦМС”), те на основу правилника сачињавати редовне периодичне извештаје о раду суда и судија, а они су овлаштени и дужни Високом судском и тужилачком већу Босне и Херцеговине достављати своје сугестије, примедбе и предлоге везане за примену правилника у пракси њихових судова.

Судска управа сваког суда дужна је осигурати вођење свих потребних тачних евиденција о раду судија и стручних сарадника. Унутар постојећих судских реферата

¹³⁷ Пречишћени текст објављен у „Сл. гласнику БиХ“, број 2/14, обухвата Правилник о оријентационим мерилима за рад судија и стручних сарадника од 4. 6. 2012. године („Сл. гласник”, бр. 43/12), Измене и допуне Правилника о оријентационим мерилима за рад судија и стручних сарадника од 20. 5. 2013. године („Сл. гласник”, бр. 38/13) и Измене и допуне Правилника о оријентационим мерилима за рад судија и стручних сарадника од 16. 12. 2013. године.

дефинисаних Правилником о унутрашњем судском пословању¹³⁸ и Правилником о систему за аутоматско управљање предметима у судовима¹³⁹ за сваку врсту предмета утврђује се сет начина завршетка предмета унутар одређеног реферата и вредност за те предмете.

Изузетак су предмети извршног реферата код којих се вредност одређује темељем правног основа за покретање извршног поступка. Приликом исказивања предмета завршеним, судија или стручни сарадник који је завршио предмет лично ће и под пуном етичком и дисциплинском одговорношћу у ЦМС систему одредити тачан начин завршетка предмета. Путем ЦМС система пратиће се примена и спровођење правилника.¹⁴⁰

Завршеним предметом сматра се сваки предмет за који је издата наредба за доставу писменог отправка одлуке суда странкама у поступку и у том моменту се даје и статус завршености предмета у ЦМС систему.

Код извршних предмета, предмет се не сматра завршеним самим доношењем решења о дозволи извршења, него се сматра завршеним доношењем и доставом одлуке о одбацивању или одбијању извршног предлога, спровођењем извршне радње којом се извршење довршава или обуставом извршног поступка.

Председници општинских судова, уз посао председника суда дужни су месечно радити непосредно на предметима и остваривати: у судовима до 6 судија и стручних сарадника (са секретаром суда) 70% норме предвиђене Правилником, у судовима до 6 судија и стручних сарадника (без секретара суда) 50% норме предвиђене Правилником, у судовима од 7 до 13 судија и стручних сарадника (са секретаром суда) 50% норме предвиђене Правилником, у судовима од 7 до 13 судија и стручних сарадника (без секретара суда) 40% норме предвиђене Правилником, у судовима од 14 до 20 судија, 30 % норме предвиђене Правилником, у судовима преко 20 судија и стручних сарадника, председници не требају радити на предметима, осим у случајевима када је другачије предвиђено посебном одлуком или упутством ВСТВ-а.¹⁴¹

Председници основних, кантоналних/окружних судова, окружних привредних судова, Вишег привредног суда у Бања Луци и Апелационог суда Брчко Дистрикта БиХ,

¹³⁸ „Службени гласник БиХ”, 57/08, 70/09, 36/10 и 61/11.

¹³⁹ Одлука ВСТВ-а број: 09-50-1191/2011 Сарајево, од 25. 3. 2011. године.

¹⁴⁰ Члан 7. Правилника о оријентационим мерилима за рад судија, стручних сарадника и других запослених у судовима у Босни и Херцеговини, („Службени гласник БиХ“, број 2/14).

¹⁴¹ Став 1, Члана 14. Правилника о оријентационим мерилима за рад судија, стручних сарадника и других запослених у судовима у Босни и Херцеговини, („Службени гласник БиХ“, број 2/14).

уз посао председника суда, дужни су месечно радити непосредно на предметима и остваривати: у судовима до 6 судија (са секретаром суда) 70% норме предвиђене Правилником, у судовима до 6 судија (без секретара суда) 50% норме предвиђене Правилником, у судовима од 7 до 13 судија (са секретаром суда) 50% норме предвиђене Правилником, у судовима од 7 до 13 судија (без секретара суда) 40% норме предвиђене Правилником, у судовима од 14 до 20 судија, 30 % норме предвиђене Правилником, у судовима преко 20 судија и стручних сарадника, председници не требају радити на предметима, осим у случајевима када је другачије предвиђено посебном одлуком или упутством ВСТВ-а.¹⁴²

Председници судских одељења у општинским/основним и окружним привредним судовима и судије које обављају дужност председника судских одељења остварују норму (норматив на основном реферату који раде) унутар месец дана, односно унутар извештајног периода на следећи начин: у одељењима до 10 судија дужни су остварити 90% норме предвиђене Правилником, у одељењима преко 10 судија дужни су остварити 80% норме предвиђене Правилником.¹⁴³

Председници судских одељења у кантоналним/окружним судовима и судије које обављају дужност председника судских одељења остварују норму (норматив на основном реферату који раде) унутар месец дана, односно унутар извештајног периода на следећи начин: у одељењима до 5 судија дужни су остварити 90% норме предвиђене Правилником, у одељењима преко 5 судија дужни су остварити 80% норме предвиђене Правилником.¹⁴⁴

Председници судских већа врховних судова ентитета дужни су остварити норму (норматив на основном реферату који раде) унутар месец дана која износи 50% од норме предвиђене Правилником, те радити на издвајању и индексацији одлука за Центар за судску документацију.

Председници судских одељења врховних судова ентитета и судије које обављају дужност председника судских одељења остварују норму (норматив на основном реферату који раде) унутар месец дана, односно унутар извештајног периода на следећи

¹⁴² Став 2, Члана 14. Правилника о оријентационим мерилима за рад судија, стручних сарадника и других запослених у судовима у Босни и Херцеговини, („Службени гласник БиХ“, број 2/14).

¹⁴³ Став 1, Члана 15. Правилника о оријентационим мерилима за рад судија, стручних сарадника и других запослених у судовима у Босни и Херцеговини, („Службени гласник БиХ“, број 2/14).

¹⁴⁴ Став 2, Члана 15. Правилника о оријентационим мерилима за рад судија, стручних сарадника и других запослених у судовима у Босни и Херцеговини, („Службени гласник БиХ“, број 2/14).

начин: у одељењима до 10 судија дужни су остварити 25% норме предвиђене Правилником, у одељењима више од 10 судија нису обавезни поступати по предметима и не требају испунити одређену норму.¹⁴⁵

*Оријентациона мерила за праћење резултата рада судија и стручних сарадника –
Општински, основни и окружни привредни судови¹⁴⁶*

	Сви начини завршетка	Одлука у меритуму	Процесна одлука	Судска нагодба	Медијација	Пресуда због пропуштања	Пресуда на основу признања	Пресуда на основу одрицања	Пресуда на основу признања кривице	Пресуда на основу споразума о признању кривице	Пресуда с кривичним налогом	Заоставштина није расправљана	Заоставштина расправљана	Остали начини завршетка
Општински, основни и окружни привредни судови														
ИЗВРШНИ														
Бзп	50	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
И,Ип – извршна исправа	55	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
И,Ип – Ком – изв. испр.	55	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
И,Ип – Веродостој. испр.	300	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
И,Ип – Ком – верод. испр.	300	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
КРИВИЧНИ														
Икс	77	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
К	/	13	/	/	/	/	/	/	25	30	/	/	/	154
Кбс	110	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Км	/	15	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	44
Кмв	66	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Кп	66	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Кпп	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	88
Кпс	/	66	/	/	/	/	/	/	/	/	66	/	/	88
Кр	110	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Кв	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	66
Кзс	40	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
ПАРНИЧНИ														
Мал	/	34	/	34	68	66	66	66	/	/	/	/	/	88

¹⁴⁵ Став 5, Члана 15. Правилника о оријентационим мерилима за рад судија, стручних сарадника и других запослених у судовима у Босни и Херцеговини, („Службени гласник БиХ“, број 2/14).

¹⁴⁶ Члан 19. Правилника о оријентационим мерилима за рад судија, стручних сарадника и других запослених у судовима у Босни и Херцеговини, („Службени гласник БиХ“, број 2/14).

	Сви начини завршетка	Одлука у меритуму	Процесна одлука	Судска нагодба	Медијација	Пресуда због пропуштања	Пресуда на основу признања	Пресуда на основу одрицања	Пресуда на основу признања кривице	Пресуда на основу споразума о признању кривице	Пресуда с кривичним налогом	Заоставштина није расправљана	Заоставштина расправљана	Остали начини завршетка
Мал – Ком	/	34	/	34	68	66	66	66	/	/	/	/	/	88
П	/	16	/	16	32	66	66	66	/	/	/	/	/	88
Рс	/	16	/	16	32	66	66	66	/	/	/	/	/	88
ПРЕКРШАЈНИ														
Илс	132	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Кв-И	132	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Плс	132	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Пр	/	78	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	132
Прз	180	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Пв	99	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Пвп	66	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
ПРИВРЕДНИ														
Л	/	15	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	66
Малс	/	34	/	34	68	66	66	66	/	/	/	/	/	88
Малс – Ком	/	34	/	34	68	66	66	66	/	/	/	/	/	88
Пс	/	16	/	16	32	66	66	66	/	/	/	/	/	88
Ст	/	1	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	22
ПРАВНА ПОМОЋ														
Мпом	110	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Пом	110	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
ВАНПАРНИЧНИ														
О	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	88	66	110
В	/	44	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	88
Пи	110	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
ЗЕМЉИШНО-КЊИЖНИ														
Зк	100	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
РЕГИСТАР ПРИВРЕДНИХ ДРУШТАВА														
Рег	60	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
РегЗ	240	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Ф1, Ф2, Ф3	66	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/

Председници судских одељења Апелационог суда Брчко Дистрикта БиХ и Апелационог одељења Суда БиХ и судије које обављају дужност председника судских одељења остварују норму (норматив на основном реферату који раде) унутар месец дана, односно унутар извештајног периода на следећи начин: у одељењима до 10 судија дужни су остварити 25% норме предвиђене Правилником, у одељењима више од 10 судија нису обавезни поступати по предметима и не требају испунити одређену норму.¹⁴⁷

*Оријентациона мерила за праћење резултата рада судија и стручних сарадника – Кантонални/окружни судови и Виши привредни суд*¹⁴⁸

	Сви начини завршетка	Одлука у меритуму без одржавања расправе	Одлука у меритуму с одржаном расправом	Процесна одлука	Пресуда на основу признања кривице	Пресуда на основу споразума о признању кривице	Пресуда с кривичним налогом	Заоставштина није расправљана	Заоставштина расправљана	Остали начини завршетка
Кантонални/окружни судови и Виши привредни суд										
ГРАЂАНСКИ										
ГвЛ	15	/	/	/	/	/	/	/	/	/
ГвЛж	12	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Гж	/	18	16	/	/	/	/	/	/	88
Гжи	/	18	/	/	/	/	/	/	/	88
ПвЛ	15	/	/	/	/	/	/	/	/	/
ПвЛж	12	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Пж	/	18	16	/	/	/	/	/	/	88
Пжип	/	18	/	/	/	/	/	/	/	88
РсвЛ	15	/	/	/	/	/	/	/	/	/
РсвЛж	12	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Рсж	/	18	16	/	/	/	/	/	/	88
Рсжи	/	18	/	/	/	/	/	/	/	88
В	/	44	/	/	/	/	/	/	/	88
КРИВИЧНИ										
Икс	60	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Иксж	66	/	/	/	/	/	/	/	/	/

¹⁴⁷ Став 6, Члана 15. Правилника о оријентационим мерилима за рад судија, стручних сарадника и других запослених у судовима у Босни и Херцеговини, („Службени гласник БиХ“, број 2/14).

¹⁴⁸ Члан 19. Правилника о оријентационим мерилима за рад судија, стручних сарадника и других запослених у судовима у Босни и Херцеговини, („Службени гласник БиХ“, број 2/14).

	Сви начини завршетка	Одлука у меритуму без одржавања расправе	Одлука у меритуму с одржаном расправом	Процесна одлука	Пресуда на основу признања кривице	Пресуда на основу споразума о признању кривице	Пресуда с кривичним налогом	Заоставштина није расправљана	Заоставштина расправљана	Остали начини завршетка
К	/	5	/	/	15	22	/	/	/	110
Кбс	110	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Кмж	15	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Кмжк	15	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Кмвл	/	14	/	/	/	/	/	/	/	30
Кмжв	60	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Кп	66	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Кпп	/	33	/	/	/	/	/	/	/	66
Кпс	/	27	/	/	/	/	/	/	/	66
Кр	110	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Кв	/	33	/	/	/	/	/	/	/	66
Квл	/	14	/	/	/	/	/	/	/	30
Кж	15	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Кжк	15	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Кжв	60	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Кзс	40	/	/	/	/	/	/	/	/	/
ПРЕКРШАЈНИ										
Пвлп	52	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Пжп	52	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Пжпр	52	/	/	/	/	/	/	/	/	/
ПРАВНА ПОМОЋ										
Мпом	110	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Пом	110	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Р	44	/	/	/	/	/	/	/	/	/
УПРАВНИ										
Р	44	/	/	/	/	/	/	/	/	/
У	/	22	/	/	/	/	/	/	/	66
Увл	/	20	/	/	/	/	/	/	/	44
Увлж	20	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Увп	/	15	/	/	/	/	/	/	/	44
Уз	/	22	/	/	/	/	/	/	/	44
Уж	22	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Ужз	22	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Узз	20	/	/	/	/	/	/	/	/	/

Оријентациона мерила за праћење резултата рада судија и стручних сарадника –
Врховни судови ентитета¹⁴⁹

	Сви начини завршетка	Одлука у меритуму	Процесна одлука	Делегација/ Прослеђивање	
Врховни судови					
ГРАЂАНСКИ					
Рев	/	12	24	/	/
Гж	/	12	24	/	/
Гвл	24	/	/	/	/
Р	/	/	/	/	24
КРИВИЧНИ¹⁵⁰					
Кж	/	8	11	/	/
Кж	11	/	/	/	/
Кжк	5	/	/	/	/
Кжж	8	/	/	/	/
Кв	11	/	/	/	/
Квлж	8	/	/	/	/
Кр	24	/	/	/	/
Кзс	40	/	/	/	/
УПРАВНИ					
У	15	/	/	/	/
Ур	24	/	/	/	/
Увл	13	/	/	/	/
Увп	13	/	/	/	/
Увлж	13	/	/	/	/
Узз	13	/	/	/	/
Оус	1	/	/	/	/
Оуз	3	/	/	/	/
Сн	5	/	/	/	/
Уж	13	/	/	/	/

Путем правила о начину остваривања норме прати се и вреднује рад судија, стручних сарадника и председника судова који раде по предметима на начин предвиђен правилником, и евиденције о броју, врсти и начину завршетка окончаних предмета. На

¹⁴⁹ Члан 19. Правилника о оријентационим мерилима за рад судија, стручних сарадника и других запослених у судовима у Босни и Херцеговини, („Службени гласник БиХ“, број 2/14).

¹⁵⁰ Код предмета другостепеног кривичног поступка (Кж) који су покренути пред врховним судовима ентитета разликује се нормирање решених предмета узимајући у обзир ради ли се о жалби на пресуду или жалби на решење, тако да се одлуке које се донесу по предметима решавањем по жалби на пресуду нормирају са 8, а предмети решавани по жалби на решење нормирају се с 11 предмета месечно, као и све друге процесне одлуке.

крају извештајног периода врши се обрачун радног резултата на основу података из ЦМС-а. Уколико је судија или стручни сарадник у извештајном периоду радио осим на свом основном реферату и на више разних реферата, пре поступка израчуна резултата рада потребно је извршити прерачунавање и свођење норматива за све предмете на норматив основног реферата судије или стручног сарадника.

Оријентациона мерила за праћење резултата рада судија и стручних сарадника – Суд Босне и Херцеговине¹⁵¹

	Сви начини завршетка	Одлука у меритуму	Остали начини завршетка
Суд Босне и Херцеговине			
КРИВИЧНИ			
Екс	/	22	87
ИЗБОРНА ЖАЛБА			
Иж	/	18	50
КРИВИЧНИ			
Предмети ратних злочина и организованог криминала			
К(Кри)	5 ¹⁵²	/	/
Апелационо одељење			
Предмети ратних злочина и организованог криминала			
Кж(Крж)	5 ¹⁵³	/	/

Уколико је судија или стручни сарадник радио на другим предметима код којих је месечна норма мања од норме на његовом основном реферату, количник који се добије дељењем месечног норматива основног реферата с мањим нормативом тог другог реферата множи се са завршеним бројем те друге врсте предмета и тако се добија прерачунати број предмета основног реферата. Уколико је судија или стручни сарадник радио на другим предметима код којих је месечна норма већа од норме на његовом основном реферату, количник који се добије дељењем месечног норматива основног реферата с већим нормативом тог другог реферата множи се са завршеним бројем те друге врсте предмета и тако се добија прерачунати број предмета основног реферата.¹⁵⁴

¹⁵¹ Члан 19. Правилника о оријентационим мерилима за рад судија, стручних сарадника и других запослених у судовима у Босни и Херцеговини, („Службени гласник БиХ“, број 2/14).

¹⁵² Годишња норма по судији

¹⁵³ Месечна норма, а уколико је предмет укинут и поново се спроводи поступак пред Апелационим одељењем у предметима ратних злочина и организованог криминала, 5 предмета је годишња норма.

¹⁵⁴ Члан 16. Правилника о оријентационим мерилима за рад судија, стручних сарадника и других запослених у судовима у Босни и Херцеговини, („Службени гласник БиХ“, број 2/14).

Месечни резултат рада судије или стручног сарадника добије се тако да се завршени број предмета сведен на основни реферат подели с бројем предмета које је судија или стручни сарадник завршио, у складу с предвиђеним месечним нормативом основног реферата судије или стручног сарадника, а резултат се множењем с бројем 100 искаже у облику процента.¹⁵⁵

У годишњем извештају се исказује коначно завршени број предмета током извештајне године по рефератима, фазама и начину завршетка. Годишњи резултат рада судије или стручног сарадника добије се тако да се завршени број предмета сведен на основни реферат подели с бројем предмета које је судија или стручни сарадник требао завршити, у складу с предвиђеним годишњим нормативом основног реферата судије или стручног сарадника, а резултат се множењем с бројем 100 искаже у облику процента. Годишњи норматив се добије множењем месечног норматива с бројем 11. Извештај с годишњим радним резултатом улаже се у лични досје судије, стручног сарадника и председника суда, како у сваком суду, тако и у одговарајућим досјеима у ВСТВ-у. Евидентирање рада судија, стручних сарадника и председника судова путем ових мерила врши се мануелно или путем ЦМС система, у зависности од тога да ли је поједини суд у ЦМС систему.¹⁵⁶

Од унапређених оријентационих мерила оправдано се очекује највиши степен објективног оцењивања рада носилаца правосудних функција, што представља додатни мотив и олакшање у свакодневним радним процесима у судовима те испуњење очекивања грађана када је у питању период потребан за решавање сваког судског предмета.

Усвајањем нових оријентационих мерила створени су предуслови за повећање ефикасности и смањење броја нерешених предмета у правосуђу.

ВСТС БиХ континуирано ради на изналажењу оптималних рјешења за организацију радних процеса у правосуђу, с циљем постизања веће ефикасности, ажурности и квалитета у раду судова, с посебним акцентом на стварање услова за ефикасније решавање предмета у судовима.

¹⁵⁵ Члан 17. Правилника о оријентационим мерилима за рад судија, стручних сарадника и других запослених у судовима у Босни и Херцеговини, („Службени гласник БиХ“, број 2/14).

¹⁵⁶ Члан 18. Правилника о оријентационим мерилима за рад судија, стручних сарадника и других запослених у судовима у Босни и Херцеговини, („Службени гласник БиХ“, број 2/14).

3.2. УПРАВЉАЊЕ ПРЕДМЕТИМА

Председник суда је одговоран за укупни број предмета на суду, почев од одговорности за расподелу предмета судијама.¹⁵⁷ Међутим, сваки судија је дужан да добро управља предметима које задужује, без уплитања од стране председника суда. Председник суда је, с друге стране, уопште дужан да осигура да се сви предмети реше у разумном року, те да, по потреби, решава проблем заосталих предмета прерасподелом предмета или другим методама.

3.2.1. Расподела предмета

Предмете треба чим је пре могуће дати судијама, по могућности исти дан када буду примљени. Као што се већ ради у већини судова, предмете треба расподелити на основу случајног избора. Систем мора бити транспарентан како би се избегле могуће манипулације или чак привид манипулације. Једном кад је успостављен стриктно аутоматски систем случајног избора, тада њиме могу управљати службеници, без даљег уплитања председника суда.

Стриктни систем случајног избора не узима у обзир чињеницу да су неки предмети једноставнији, а други захтевају пуно времена. Ове би се разлике требале током времена изравнати. Понекад, међутим, треба вршити прилагођавање како би се превазишле знатне неједнакости у оптерећености.¹⁵⁸ Идеално би било, уместо да пребацује предмете од судије који је преоптерећен председник суда би том судији требао на извесно време обуставити доделу нових предмета.

С времена на време биће ситуација да предмете треба прерасподелити због дужег боловања, породилског одсуства, упражњеног судијског места или изузећа судија. Све ове ситуације треба решити председник суда или руководиоца судске управе у договору са председником суда. Због могуће манипулације при додели предмета или привида манипулације, прерасподеле требају били ретке, а разлоге прерасподеле треба забележити у спис предмета.

¹⁵⁷ Специфична искуства новог пилот прикупљања података у Босни и Херцеговини, 2010. године, у оквиру Пројекта: EU, United Nations Office on Drugs and Crime, *Развој инструмената мониторинга за правосудне и полицијске институције Западног Балкана 2009-2011.*, Сарајево, 2010.

¹⁵⁸ ЕУ Прикупљање података о ресурсима и процесима у оквиру система правосуђа 2010. године, у оквиру Пројекта: EU, United Nations Office on Drugs and Crime, *Развој инструмената мониторинга за правосудне и полицијске институције Западног Балкана 2009-2011.*, Сарајево, 2010.

Нове судије често преузимају предмете од судија који су раније отишли. Некада судија добија дозволу да даје одређени број својих предмета новим судијама и у том случају њима дају најстарије и најкомпликованије предмете. Председник суда треба да осигура да нови судија не буде оптерећен несразмерно великим бројем оваквих тешких предмета. Пошто су нове судије типично неискусни, треба им дати времена за едукацију да задужују смањен број предмета или да за неко време, нпр. три месеца, раде само на једноставнијим предметима.¹⁵⁹

3.2.2. Циљеви за управљање предметима

Истраживања судова у неколико земаља су показала да локална правна култура има дубок утицај на дужину процеса. "Правна култура" се односи на радне методе и на ставове особа које раде на суду. Судија на пример може одобравати непотребна одлагања само зато што је то општа пракса.

Истраживања у САД су закључила да ефикасни судови решавају и сложене и једноставије предмете без одлагања. Спори судови су спори у процесирању обе врсте предмета. Није нађена веза између процесног времена и величине судова. Шведска и америчка истраживања су показала да је проблем одлагања више у вези са очекивањима локалне правне културе. Ово је неодвојива истина такође и за БиХ.

У једном општинском суду у Федерацији, један је судија, активним и одлучним приступом у управљању предметима успео да смањи велики број заосталих предмета у кратком временском року. Један несретни супротни пример је судија који је одбио да донесе пресуду у парничном предмету чак иако су обе странке тражиле пресуду, уз изјаву, "Не могу решити предмет само након два рочишта".

Проблематични део правне културе је склоност судија да умање важност правременог пресуђивања у њиховим процедуралним одлукама. Одлука да ли заказати додатно рочиште или прикупити додатне доказе мора се вагати према потенцијалној вредности нових доказа у односу на трошак продужења поступка које то изазива. Правна култура подстиче судије да одлагања сматрају бесплатнима, те радећи тако они игноришу штету која се наноси интересима странкама и владавини права уопште.

Судови служе грађанима, а појединци у парници имају право да се са њиховим

¹⁵⁹ Преглед система правосуђа и статистике – „Интегрални регистарски број предмета и употреба електронског система за управљање предметима, и импликације за статистичке податке“, у оквиру Пројекта: EU, United Nations Office on Drugs and Crime, *Развој инструмената мониторинга за правосудне и полицијске институције Западног Балкана 2009-2011.*, Сарајево, 2010.

предметом поступа без непотребног одгађања. Добра култура служења јавности кроз добро управљање предметима се може постићи, између осталог, одређивања конкретних циљева правовремености. То су циљеви који мотивишу судије и читав суд у практиковању ефикасног управљања предметима. С временом ће се очекивања у суду и међу грађанима променити. Нешто што се пре сматрало за нормално потребно време, може временом постати неприхватљиво.

Постоји више начина за одређивање стандарда. Нереално је очекивати да се сви предмети реше за исти број дана. Постоје велике разлике међу предметима те се и стандардно време суђења мора одредити или као просечно или стандардно време у којем већину предмета треба решити.

У Шведској, на пример, циљеви првостепених судова су следећи:¹⁶⁰

- 95% спорова мале вредности решити у року од три месеца од примања,
- 95% редовних грађанских предмета решити у року од 12 месеци.

У САД, тужиоци и адвокати су се договорили о циљаном процесном времену.

Ови стандарди су за опште грађанске предмете следећи:

- 90% грађанских предмета решити у року од 12 месеци,
- 98% у року од 18 месеци.

За тешка кривична дела у САД, стандарди су:

- 90% решити у року од 120 дана од хватања или притварања оптуженог,
- 98% у року од 180 дана,
- Остатак у року од годину дана.

У Норвешкој циљеве одређује Министарство правде као просечни временски стандарди. Циљ је просечно трајање од:

- 180 дана за грађанске предмете од примања до решења,
- 90 дана за кривичне предмете од дана кад је предмет примљен на суду до дана пресуде,
- 30 дана за кривичне предмете, када оптужени признаје кривицу.

Стандардно време Основног суда Брчко за неке од ових врста предмета су одређени као што следи:

- Општи грађански 100% у року од 12 месеци,

¹⁶⁰ Специфична искуства новог пилот прикупљања података у Босни и Херцеговини, 2010. године, у оквиру Пројекта: EU, United Nations Office on Drugs and Crime, *Развој инструмената мониторинга за правосудне и полицијске институције Западног Балкана 2009-2011.*, Сарајево, 2010.

- Тешка кривична дела 100% у року од 6 месеци,
- Прекршаји 100% у року од 90 дана.

Стандард од 100% је можда нереалистичан, пошто ће увек бити неких ванредних случајева који се не могу решити у нормалним роковима. У сваком случају овако високи стандарди шаљу веома јасну поруку. Сличне стандарде, наравно, треба успоставити и за предмете у апелационим судовима. Ставови и очекивања адвоката, тужитеља и јавности током процеса су такође јако битни.

Преговори о стандардном времену суђења између представника судија, адвоката и тужилаца, требају да инспиришу све учеснике да раде ка заједничком циљу служења јавности. Објављивање стандарда времена за суђење ће још више ојачати стандарде те ће свима судијама, судским службеницима, адвокатима и странкама у парници- дати већи уверење да су стандарди значајни и да ће бити поштовани.

Из разлога што би служење јавности на сваком суду требало бити једнако стандардно време суђења треба јединствено одредити за целу земљу. У периоду рада на великом броју заосталих предмета, поједини судови могу привремено прихватити неке алтернативне привремене стандарде како би осигурали да стандарди имају смисла за суд и да остану достижни циљеви суда.

3.2.3. Основни принципи управљања предметима

Независност од процедуралних закона, управљање предметима ће увијек зависити од рада судије и службеника који раде на предмету. Неки од основних принципа управљања предметима су:¹⁶¹

- Рана правосудна контрола,
- Стална правосудна контрола,
- Кратки временски периоди између стадијума поступка,
- Разумно прилагођавање распореду адвоката,
- Очекивање да ће се заказано одржати.

Ако ови принципи постану део културе суда, и основа за све рутине суда, сигурно ће доћи до знатних побољшања у времену за суђење. Главни принцип је да не сме бити одлагања које проузрокује суд.

¹⁶¹ Judicial Reform And Government Accountability, *Боље управљање предметима за ефикасније судове*, Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт, Београд, 2012.

На основу ових принципа сами судови треба да почну побољшавати свој процес.¹⁶²

3.2.4. Заказивање процеса у раној фази

Рочишта треба заказати у што је могуће ранијој фази управљања предметом. Преглед предмета је показао да, осим у пар изузетака, судови углавном заказују прво рочиште прилично рано у процесу управљања предметом. Судија мора осигурати да су припремна рочишта заказана како би:¹⁶³

- Добио информације о свим сведоцима и документованим доказима који сваки адвокат планира да презентује,
- Проценити потребу за позивањем судског вештака,
- Истражити могућност нагодбе или жељу странака за посредовањем,
- Ако је неопходно, одредити рок за изношење додатних доказа,
- Заказивање главног рочишта (ако предмет не може одмах бити решен). Странке и адвокате, онда треба информисати да одлагање процеса неће бити одобрене без ваљаног разлога.

3.2.5. Посредовање

Нагодбе у раној фази процеса имају пуно предности. Нагодба странкама штеди новац, време те ментални и емоционални терет парнице. Нагодба често води кориснијем решењу за обе странке, јер ће неизбежно бити осетљивија према интересима странака него судска одлука. Нагодбе у раној фази предмета су и судовима од користи, јер тако судови користе мање средстава.

Судије у Босни и Херцеговини су већ упознати са рочиштима за нагодбу. Посредовање може бити у више систематском облику у којем неутрални посредник води странке ка циљу изнајавења свог властитог решења спора. Посредник помаже странкама да идентификују питања у којима се не слажу, олакшава дискусију и помаже странкама да нађу солуције засноване на њиховим основним интересима.

¹⁶² Стандардно време решавања предмета су усвојили: Удружења државних судских администратора (Conference of State Court Administrators COSCA), Удружења председника судова (The Conference of Chief Justices CJJ), и Америчке адвокатске коморе (ABA).

¹⁶³ Judicial Reform And Government Accountability, *Боље управљање предметима за ефикасније судове*, Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт, Београд, 2012.

Посредовање по судијама је предложено као обавезни део парничног поступка у Брчко Дистрикту. Посредовање је такође разматрала Радна група која ради на новом Закону о парничном поступку.

Посредовање по судијама је корисно за странке, јер се може направити без додатних трошкова. Међутим, судија који је имао улогу посредника у истом предмету неће моћи донети пресуду. Ако се решење не може постићи посредовањем, предмет уобичајено треба дати у рад другом судији.¹⁶⁴

Посредовање по адвокатима и другим људима обученим за уобичајено у многим земљама. Тада странке имају могућност избора посредовања, чак и пре одласка на суд. Судови могу препоручити посредовање од стране адвоката али у недостатку волонтерских канцеларија за посредовање, странке најчешће саме морају да плате посредника. Комбинација посредовања суда и од стране адвоката је једна од могућности. Ове алтернативе треба размотрити при писању новог Закона о парничном поступку.¹⁶⁵

Вештина посредовање и вештина решавања спора морају се учити. Нешто обуке судија и адвоката у посредовању већ је одржано. Међутим, ако посредовање постане део Закона о парничном поступку, требаће организовати обуку о посредовању за судије и адвокате у целој земљи.

3.2.6. Ефикасно коришћење списка

Преглед предмета је показао да се активни предмети стављају у рочишта за заказани дан, смештен у писарници и ту чекају почетак процеса. Кад се закаже рочиште за предмет, спис остаје у прегради рочишта са одговарајућим датумом рочишта чекајући само рочиште. Нормално се спис даје судији дан или два пре самог рочишта и он нема начина да зна да ли су све формалности испуњене посебно достава позива за рочишта. Пошто је регуларан позив предуслов за одржавање рочишта, а посебно за пресуду због изостанка, судија који открије да достава свим странкама није била уредна, нема другог избора него да одложи рочиште.

Правилник о раду судова Кантона Сарајево, члан 91 захтева да стручни сарадник унапред прегледа све списе како би осигурао да су испоштовани сви рокови те да су све

¹⁶⁴ Специфична искуства новог пилот прикупљања података у Босни и Херцеговини, 2010. године, у оквиру Пројекта: EU, United Nations Office on Drugs and Crime, *Развој инструмената мониторинга за правосудне и полицијске институције Западног Балкана 2009-2011.*, Сарајево, 2010.

¹⁶⁵ Judicial Reform And Government Accountability, *Боље управљање предметима за ефикасније судове*, Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт, Београд, 2012.

наредбе судије извршене. У противном, стручни сарадник мора настојати наћи решење за такве недостатке. Ово правило треба доследније поштовати, као рутину, а проверу списка треба урадити довољно рано, како би се на време могле предузети корективне мере. Ако сва настојања да се ситуација поправи не успеју, суд информише странке о одложи рочишта и одмах заказује нови датум. Оваквим начином суд и странке штеде време, новац и малтретирање.

Провера унапред треба да потврди да су све формалности испуњене, те да се може очекивати да позване странке дођу. Случајеви недоласка се решавају у складу са одговарајућим правилима. Иако корице списка имају простор на насловној страници за уписивање битних информација у управљању списом, корице списка не садрже информацију о позитивном исходу уручења позива. Како би се ово установило, неопходно је погледати релевантни документ у самом спису. Корице списка треба допунити са додатним пољима за статус извршења доставе позива и друге документе како би се на први поглед добила слика статуса предмета. Алтернативно би се подаци са корица списка могли ставити на додатну листу која укључује све релевантне податке у вези предмета, а иста се рутински може ставити на врх списка.

3.2.7. Осигурање присуства странака

Преглед предмета показује да је недолазак странака, сведока и у мањој мери, професионалаца (адвоката, тужиоца и судских вештака) знатан проблем. Начело материјалне истине погоршава проблем тако што заправо присиљава суд да одложи рочиште све док сведок или странке не буде саслушан. Надаље, из прегледа предмета се чини да су судови веома несклони да стварно изрекну казне особама које се не одазову позиву на рочиште.

Закон о парничном и Закон о кривичном поступку садрже одредбе које могу помоћи у смањењу случајева недоласка. Можда би судије требале бити активније у коришћењу оваквих одредби. Ако се странка у парници не појави на рочишту, суд мора увек размотрити доношење пресуде због изостанка, у мери у којој је то могуће по садашњем Закону о парничном поступку. Ако рочиште укључује само саслушање сведока, суд треба размотрити могућност да не дозволи одсутној странци да касније позива или испитује тог сведока. Таква одлука је посве у складу са овлашћењима суда по позитивним прописима. Понекад, оптужени у кривичном предмету не присуствује. У сагласности са Федералним Законом о кривичном поступку, члан 176 (1), (види такође Закон о кривичном поступку Републике Српске, члан 184, први став) суд може издати наредбу о

привођењу оптуженог ако се он не појави, иако му је позив уредно уручен, а суду не оправда свој изостанак. Надаље, суд може наредити привођење, иако достава позива није била уредна, јер околности очито показују да оптужени избегава доставу. Овакве мере треба примењивати чешће и одлучније.

Професионалци на суду су адвокати, јавни тужиоци и вештаци. Ни тренутни Федерални Закон о кривичном поступку а ни Закон о кривичном поступку Републике Српске не садрже било какве казне за адвокате у случају недоласка на рочиште.¹⁶⁶ Закон о кривичном поступку такође не садржи санкције против јавног тужиоца. Међутим, за браниоца постоји казна за радње које „очигледно имају за циљ одуговлачење поступка“. Може бити вредно размотрити обавезне санкције, уместо да их судија изриче по својој дискрецији.

Што се тиче вештака, закон који је на снази садржи казну за недолазак упркос достављеним позивима. Ова одредба чини се да се ретко примењује, иако је преглед предмета показао да је недолазак вештака је проблем који се понавља. Судови требају спремније користити ове одредбе.

Преглед предмета је показао да се много рочишта одгађа због недоласка сведока. Што се тиче недоласка сведока, није баш увек јасно да ли се они не одазову без обзира на уредно уручен позив или због тога што им позив није уредно уручен.¹⁶⁷

Ако се сведок не појави на рочишту, а позив му је уредно уручен, треба изрећи казну. У ствари, тренутни Закон кривичном поступку оба ентитета одређују казне које се примењују на сведока који се не одазове без обзира на уредно уручен позив, а без оправданог разлог за недолазак. Ипак, преглед предмета није дао примере да се ово заиста десило. Даље, процесни закони оба ентитета одређују да полиција може привести сведоке.

¹⁶⁶ Недолазак може представљати *непоштовање суда*, али се чини да се одредбе о непоштовању ретко или никад не користе због недоласка.

¹⁶⁷ Judicial Reform And Government Accountability, *Боље управљање предметима за ефикасније судове*, Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт, Београд, 2012.

3.2.8. Ефикаснија достава

Достава докумената такође представља озбиљан проблем, као што показује претходна анализа. Постоји велика потреба за ефикаснијим, кад год је то могуће јефтинијим методама доставе докумената.

У складу са важећим Федералним Законом о кривичном поступку, члан 122 и Законом о кривичном поступку Републике Српске, члан 132, доставе се углавном врше поштом. Ово се не сматра обичном поштом, него укључује неке посебне радње описане у Федералном Закону о кривичном поступку, члан 132 и Закону о кривичном поступку Републике Српске, члан 142. Процес претпоставља да поштар позив директно доставља примаоцу, те да прималац својим потписом потврди примање позива. Док ово свакако представља сигуран начин уручивања позива, компликован је и скуп.

Узевши у обзир велике износе новца потрошене за доставу докумената, и чињеницу да овакве издатке мора покрити судски буџет, сваки суд треба размотрити алтернативне методе. Било би нпр. економичније за суд да оснује сопствену „курирску службу“, или да уговори вршење ових услуга. Овакви курири могу се такође показати бржим и поузданијим од редовне поште.¹⁶⁸ Ниже је наведен преглед метода доставе коју користе судови у Босни и Херцеговини, са кратким коментарима за сваку од ових метода:

Пошта (ПТТ): Најчешће се користи, али се је широко распрострањено мишљење да је достава непоуздана, спора и скупа.

Курири који раде за суд: Главна предност је комплетна оперативна контрола целог процеса. Такође обећава уштеду трошкова, посебно дугорочно. Неки судови већ имају курире и возила.

Комбиноване методе: Један суд користи своје курире за доставу унутар града, а услуге ПТТ-а за рурална подручја. Могуће су и друге комбинације.

Достава у судници: Ово се користи кад се заказују наредна рочишта и наравно, то је веома економичан и ефикасан начин доставе.

Уручивање преко адвоката: Ако постоји договор о овоме, адвокати који имају своје поштанске сандучиће при судовима могу на ефикасан начин примати пошту за своје клијенте. Такође, могу примати пошту кад год се налазе у згради суда. Чак и редо-

¹⁶⁸ Преглед система правосуђа и статистике – „Интегрални регистарски број предмета и употреба електронског система за управљање предметима, и импликације за статистичке податке“, у оквиру Пројекта: EU, United Nations Office on Drugs and Crime, *Развој инструмената мониторинга за правосудне и полицијске институције Западног Балкана 2009-2011.*, Сарајево, 2010.

вне поштанске услуге, кад иду преко адреса адвоката, могу побољшати укупни квалитет доставе с обзиром да су адресе адвоката познате и у сваком случају сталније него адресе странака.

Приватна курирска фирма: Ово је нови концепт. Плаћање се врши по успешној достави, пребацујући ризик неуручивања на приватну фирму, а то пружа снажан стимуланс да се достава обави. Информације су да Суд за прекршаје Западног Мостара успешно користи ову методу.

Судска полиција: Закон о судској полицији¹⁶⁹ члан 8, интер алиа. одређује да Судска полиција: „...осигурава присутност сведока којима је позив уручен, приводи оптужене истражном судији и туженог на главног рочиште....“ Јасно је да судска полиција има важну улогу у процесу, посебно у кривичним случајевима. Судови требају анализирати могу ли судску полицију интензивније користити.

Метода Брчко: За прекршаје, полиција у Дистрикту Брчко је увела иновацију у процес уручивања. Истовремено са писањем записника, полицајац издаје позив оптуженом и добија његов потпис на лицу места. Уручење и заказивање се комплетирају на лицу места.

Када се деси да сва настојања за доставу не успеју - углавном зато што је немогуће наћи странку - суд треба користити законске алтернативе, као што је објављивање поруке на огласној табли суда, те одређивање привременог заступника одсутне странке.

3.2.9. Обука судија

Добро управљање предметима је могуће само ако судије разумеју кључне принципе и методе. Предложени Институт за правосудну обуку требао би бити врло користан при едукацији судија, посебно за учење техника управљања предметима.

Нови и неискусне судије имају очиту потребу за обуком у управљању предметима, али и у другим сегментима као што су материјални закони, поступци, вођење рочишта и правосудна етика. Без обзира да ли је формална обука кроз Институт за правосудну обуку доступна или не, сваки суд новом судији треба пружити бар неку неформалну обуку. Ово укључују проматрање рада другог судије, те менторство пажљиво одабраних, искусних судија. У својим раним судијским данима, новом судији треба дати додатно време да учи, са смањеним бројем задужених предмета.

¹⁶⁹ „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ бр. 19/96.

Кад се укаже прилика за формалном обуком, нови судија треба проћи посебну обуку, нпр. једну седмицу у току прве године судијске каријере.

Нови закон и нови изазови у управљању предметима стварају потребу за обуком и код нових и код искуснијих судија. Управљање предметима и правовременост требају бити битни елементи ове обуке, те и у било којем другом програму обуке садржаног о новом Закону о парничном поступку.

3.3. РЕШАВАЊЕ ЗАОСТАЛИХ ПРЕДМЕТА

Решавање питања заосталих предмета у судовима Босне и Херцеговине је горући проблем правосуђа и других одговорних институција у Босни и Херцеговини. Још 2002. године је ово питање идентификовано као „један од главних питања у правосудном систему Босне и Херцеговине“¹⁷⁰ у свеобухватном извештају о стању правосуђа у Босни и Херцеговини „Правда у право време“, којег је израдила Независна правосудна комисија у склопу припрема за целовиту реформу правосуђа у овој земљи. Тада је закључено да „постојање великог броја нерешених предмета није само резултат судске неефикасности; исто тако може бити и узрок неефикасности“.¹⁷¹ Нажалост, проблем нерешених предмета и данас представља велику препреку успостављању и изградњи ефикасног судства и поверења грађана у правосудни систем Босне и Херцеговине, јер се број нерешених предмета повећава из године у годину.

Тако је у Годишњем извештају о раду Већа за 2014. годину, представљена детаљна анализа статистичких показатеља која је указала на негативан тренд, који ће се вероватно наставити и у наредном периоду, нарочито у вези са динамиком прилива и решавања тзв. комуналних предмета, као што је наглашено у једној од многобројних иницијатива Високог Судског и Тужилачког Већа (ВСТВ) да се проблемом нерешених предмета позабаве сви релевантни фактори у друштву и дају свој допринос решавању проблема који није искључиво проблем правосуђа.

Министарство правде Босне и Херцеговине, као тело које, истина, нема свеукупну надлежност за решавање овог проблема, али има мандат водећег координационог тела (имају у виду надлежности успостављене законом и Нацрт Стратегије за реформу

¹⁷⁰ Независна правосудна комисија Босне и Херцеговине, *Правда у право време*, Извештај Пројекта реформе судске управе, Сарајево, 2002., стр. 64.

¹⁷¹ Независна правосудна комисија Босне и Херцеговине, *Правда у право време*, Извештај Пројекта реформе судске управе, Сарајево, 2002., стр. 65.

сектора правде у Босни и Херцеговини), препознало је значај проблема нерешених предмета и потребу директног укључивања Министарства у решавање овог проблема.

Поред тога, Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине је својим Закључком из јула 2006. године, разматрајући годишњи извештај ВСТВ за 2005. годину, задужио Веће министара Босне и Херцеговине да формира Радну групу која ће анализирати проблеме истакнуте у наведеном извештају и предложити мере за њихово решавање.

Евидентно је, наиме, да се проблем нерешених предмета не може решити ни на један други начин већ координираном акцијом ВСТВ-а, Министарстава правде Босне и Херцеговине, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и кантона, Правосудне комисије Дистрикта Брчко, Извршних власти и представника законодавне власти на свим нивоима.

Управо из овог разлога су ВСТВ, Министарство правде Босне и Херцеговине и Пројекат правосудне реформе правосуђа, којег финансира Канадска агенција за међународни развој (ЦИДА), покренули иницијативу за израду „заједничког акционог плана којим ће се успоставити стратешки приступ широкој лепези различитих нерешених питања у вези са заосталим предметима у Босни и Херцеговини“.¹⁷² Ова иницијатива је формализована потписивањем Меморандума о разумевању за израду Акционог плана за смањење броја нерешених предмета између три поменуте институције у јануару 2008. године, а наставак је на већ покренуту Иницијативу ВСТВ-а за формирање Координационог одбора за решавање проблема заосталих предмета.¹⁷³ Наиме, према Закључку ВСТВ-а од 24. октобра 2007. године, за састав Координационог одбора се предлажу представници судске, извршне и законодавне власти на свим нивоима.¹⁷⁴ Такође се предлаже да Координациони одбор има задатак да доноси стратешке одлуке с циљем решавања проблема заосталих предмета, те да осигурава њихову имплементацију¹⁷⁵, док би

¹⁷² Тачка 7. Меморандума о разумевању ВСТВ, Министарства правде Босне и Херцеговине и канадског Пројекта правосудне реформе – Тим за израду Акционог плана за смањење броја нерешених предмета, фебруар 2008. године.

¹⁷³ Меморандум о разумевању ВСТВ, Министарства правде Босне и Херцеговине и канадског Пројекта правосудне реформе – Тим за израду Акционог плана за смањење броја нерешених предмета, фебруар 2008. године.

¹⁷⁴ Тачка I Закључка ВСТВ о покретању иницијативе за формирање Координационог одбора за решавање проблема заосталих предмета, 24. октобар 2007. године.

¹⁷⁵ Тачка II Закључка ВСТВ о покретању иницијативе за формирање Координационог одбора за решавање проблема заосталих предмета, 24. октобар 2007. године.

ВСТВ пружало подршку раду Координационог одбора у смислу координације активности, те у питањима организационе природе¹⁷⁶. У складу са овом иницијативом, а према поменутом Меморандуму о разумевању, циљ је да се између главних актера и институција одговорних за решавање овог горућег проблема у Босни и Херцеговини правосуђу и друштву постигне заједничко разумевање различитих аспеката овог проблема, обезбеди преглед различитих приступа истом, те успостави координација донаторских активности, усагласи предлог активности које ће резултирати одговарајућим променама у пракси, прописима и легислативи где је то потребно, а у сврху решавања различитих врста заосталих предмета.¹⁷⁷

Са циљем испуњавања задатака из Меморандума о разумевању, али и конкретизације већ преузетих иницијатива и активности на успостављању Координационог одбора, који ће одређивати стратешки правац деловања и доношења одлука, и стручних комисија/група, које ће имати улогу стручног аналитичара и саветодавца у односу на Координациони одбор, овај документ нуди следеће садржаје:

1) Циљ овако структурираног документа јесте да пружи аргументацију за израду Акционог плана, као и преглед основних активности које су предузете до сада на решавању проблема заосталих предмета.

2) Овакве уводне информације би требале послужити Координационом одбору, његовим комисијама/групама и другим актерима у процесу имплементације Акционог плана као базичне информације за организацију рада, истраживање, анализе и доношење одлука, те које би помогле да се избегне евентуално дуплирање активности.

3) Посебан циљ је актуализовати већ предложене препоруке о начинима смањења броја нерешених предмета и охрабрити релевантне институције да заузму став и донесу одлуке о имплементацији ових препорука. Акциони план има за циљ идентификовање циљева који се желе постићи у одређеном периоду у смислу решавања проблема заосталих предмета, идентификовање активности које треба предузети ради постизања циљева, идентификовање тела и институција одговорних за спровођење активности, идентификовање постојећих и будућих ресурса и идентификовање начина праћења и евалуације имплементације Акционог плана.

¹⁷⁶ Тачка IV Закључка ВСТВ о покретању иницијативе за формирање Координационог одбора за решавање проблема заосталих предмета, 24. октобар 2007. године.

¹⁷⁷ Тачка 7. Меморандума о разумевању ВСТВ, Министарства правде Босне и Херцеговине и канадског Пројекта правосудне реформе – Тим за израду Акционог плана за смањење броја нерешених предмета, фебруар 2008. године.

3.3.1. Просечно трајање поступака

У све судове у Босни и Херцеговини је уведен јединствен систем за управљање предметима (ЦМС) у који се, између осталог, бележи време потребно за све фазе поступка решавања предмета. С обзиром да је поступак уношења податка о предметима у ЦМС још увек у току, податак о просечном трајању предмета израчунат на основу податка из ЦМС-а може одступати од стварног просека. Зато, као показатељ трајања решавања предмета, у наредној табели представљамо показатељ потребно време за решавање предмета у складу са смерницама Европске комисије за ефикасност правосуђа (ЦЕПЕЈ). Методологија је наведена у ЦЕПЕЈ-овим Смерницама о статистици у правосуђу (ГОЈУСТ), коју је усвојио ЦЕПЕЈ на својој 12. пленарној седници (Стразбург, 10.–11.12.2008. године).

Показатељ времена потребног за решавање предмета је изражен у годинама и представља однос броја нерешених предмета 31.12.2013. године и броја решених предмета током 2013. године. Овај оријентациони коефицијент показује колико би требало година да се реше сви нерешени предмети 31.12.2013. године, под претпоставком да ће динамика, односно брзина решавања бити иста као и у 2013. години и уколико се прилив предмета у 2014. години не узме у рад пре него што буде окончан рад по предметима који су исказани као нерешени 31. 12. 2013. године.

Из представљених податка се може видети да је за решавање свих кривичних предмета евидентираних у судовима 31.12.2013. године потребно 0,37 година или 135 дана, док је за решавање свих управних предмета потребна 1,1 година или 401 дан, а за парничне предмете 1,34 година или 489 дана.

Табела 15. Проток предмета у судовима у Босне и Херцеговине током 2013. године и време потребно за решавање

Врста предмета	Број нерешених предмета са 1.1.2013. године	Број при-мљених предмета током 2013. године	Укупан број предмета у раду у 2013. години	Број решених предмета током 2013. године	Број нерешених предмета 31.12.2013. године	Време потребно за решавање нерешених предмета (у годинама)
	I	II	III = I + II	IV	V = III - IV	VI = V / IV
Грађански	172.235	124.822	297.057	127.106	169.951	1,34
Кривични	27.638	73.807	101.445	74.236	27.209	0,37
Управни	11.141	13.105	24.246	11.559	12.687	1,10
УКУПНО	211.014	211.734	422.748	212.901	209.847	0,99

Као један од основних разлога за постојања великог броја нерешених предмета је недовољан број носилаца правосудних функција. Према члану 17. тачка 25) Закона о ВСТВ-у, ВСТВ је надлежан да, након договора са председником суда или главним тужиоцем, те надлежним министарствима правде и финансија, утврђује број носилаца правосудних функција (судије, додатне судије, заменици главног тужиоца и тужиоци, виши стручни сарадници, стручни сарадници у општинским и основним судовима). Утврђивање оптималног броја носилаца правосудних функција је и једно од стратешких питања утврђених у Стратегији за реформу сектора правде у БиХ за период од 2012. до 2015. године, те један од стратешких приоритета дефинисаних у Стратешком плану ВСТВ-а за период од 2010. до 2015. године.

С тим у вези, ВСТВ је током 2014. године извршио анализу прилива предмета у судове током петогодишњег периода од 01.01.2009. до 31.12.2013. године и броја нерешених предмета у судовима на крају поменутог периода и утврдио потребе судова за повећање броја носилаца правосудних функција у судовима. Претходно је Радна група, на основу поменуте анализе, обавила консултације са председницима свих судова. Предложено је повећање броја судијских позиција у судовима где је констатовано да раније утврђени број судија није довољан за решавање целокупног очекиваног прилива предмета и у судовима за које је утврђено да је потребан ангажман додатних судија на две године ради елиминисања нерешених предмета у складу са њиховом броју са краја поменутог периода. Предлог је подразумевао повећање броја редовних судијских позиција за 55 и броја позиција додатних судија за 160.¹⁷⁸

ВСТВ је након консултација са надлежним министарствима донео одлуку о усвајању проширења систематизације у судовима у складу са горе наведеним предлогом Радне групе. Због ограничености буџетских средстава попуњавање проширене систематизације не иде предвиђеном динамиком. Од укупно предвиђеног повећања броја судија (215) до сада су осигурана средства за 22 (10,2%) судија, од тога 16 редовних и 6 додатних судија. Према овоме, 193 (89,8%) позиција судија до сада нису попуњене због неосигураних средстава у буџету.

Главни разлози (идентификовани од стране судова) за постојање великог броја нерешених предмета су недовољан број носилаца правосудних функција и административног особља, велик прилив нових предмета, заостаци из ранијих година или заостаци

¹⁷⁸ Високи судски и тужилачки савет Босне и Херцеговине, *Годишњи извештај за 2013. годину*, Сарајево, 2014.

настали спајањем судова након реформе 2003. године, честа одсуства судија (најчешће боловања), недоступност странака, честа одлагања рочишта, недовољна ангажованост рада судија на старим предметима, незадовољавајућа законска решења, задужење судије у више реферата и велики број пресигнација, те остали разлози.

3.3.2. Преглед нерешених предмета

ВСТВ прикупља и анализира податке о години иницирања нерешених предмета, а за предмете на вишим судовима и годину за примања жалбених предмета. Из тих података произлази да је од укупног броја нерешених предмета на дан 31.12.2013. године, 49,3% или 248.916 предмета иницирано у 2013. години, 20,7% односно 104.514 предмета у 2012. години, 11,5% или 58.064 предмета у 2011. години, 6,3% или 31.809 предмета у 2010. години, 3,4% или 17.167 предмета у 2009. години, а осталих 8,8% или 44.431 предмет је иницирано у 2008. и у претходним годинама. У структури предмета иницираних у 2008. или раније најзначајније учествују извршни (26,8% или 11.907 предмета), ванпарнични (14,2% или 6.309 предмета) и парнични (9,8% или 4.354 предмета) предмети.

У наредним табелама је представљена структура нерешених предмета на дан 31.12.2013. године који чекају на решавање више од 1 године, више од 2 године или више од 3 године, односно укупан број нерешених предмета који су иницирани пред судовима 2012. године и раније, 2011. године и раније или 2010. године и раније.

Табела 16. Старосна структура првостепених предмета (број предмета иницираних пред судовима)

Реферат	Број предмета иницираних 2012. године и раније	Број предмета иницираних 2011. године и раније	Број предмета иницираних 2010. године и раније
Парнични реферат	66.986	40.889	22.827
Привредни реферат	16.165	9.066	5.557
Кривични реферат	10.961	6.534	4.089
Извршни реферат	74.712	42.952	28.527
Ванпарнични реферат	26.252	16.178	11.763
Прекршајно одељење	11.215	872	30
Регистрација пословних субјеката	146	61	51
ЗК предмети	19.207	11.292	6.573
Грађанско одељење	34	13	9
Управно одељење	3.901	1.555	472
Медијација	0	0	0
УКУПНО	229.579	129.412	79.898

Табела 17. Старосна структура другостепених предмета (број примљених жалби на судовима у БиХ)

Одељење	Број примљених жалби 2012. године и раније	Број примљених жалби 2011. године и раније	Број примљених жалби 2010. године и раније
Кривично одељење	116	65	24
Грађанско одељење	9.908	3.100	1.006
Управно одељење	746	321	0
Укупно	10.770	3.486	1.030

У Босни и Херцеговини постоје четири закона о који регулишу спровођење парничног поступка и то Закон о парничном поступку пред Судом Босне и Херцеговине¹⁷⁹, Закон о парничном поступку Федерације Босне и Херцеговине¹⁸⁰, Закон о парничном поступку Републике Српске¹⁸¹ и Закон о парничном поступку Брчко Дистрикта¹⁸². Наведени закони предвиђају посебне поступке који су у већој или мањој мери поједностављени у односу на редовни парнични поступак, најчешће на начин да су прописани краћи рокови за поједине радње у поступку.

Тако сва четири закона као регулишу следеће посебне поступке:

Поступак у парницама због сметања поседа – Реч је о поступку у којем суд посебну пажњу обраћа на потребу хитног решавања спора, те може одредити и рокове краће од оних предвиђених за редовни поступак. Надаље, расправљање о тужби се ограничава само на расправљање и доказивање чињеница последњег стања поседа и насталог сметања. Рок за подношење жалбе је 15 дана, а у изузетним случајевима суд може одлучити да жалба не задржава извршење решења. Против решења донесених у парницама због сметања поседа ревизија није допуштена. Тужилац губи право да у извршном поступку захтева извршење решења којим се туженом по тужби због сметања поседа налаже извршење одређене радње, ако није захтевао извршење у року од 60 дана након истека рока који је решењем одређен за извршење те радње.

Поступак у споровима мале вредности – Спорови мале вредности јесу спорови у којима се тужбени захтев односи на потраживање у новцу које не прелази износ од 3.000 КМ, као и спорови у којима се тужбени захтев не односи на потраживање у новцу, а тужилац је у тужби навео да пристаје да уместо удовољења одређеном захтеву прими

¹⁷⁹ „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 36/04, 84/07 и 58/13.

¹⁸⁰ „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, бр. 53/03, 73/05 и 19/06.

¹⁸¹ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 и 61/13.

¹⁸² „Службени гласник Брчко Дистрикта“, бр. 8/09 и 52/10.

одређени новчани износ који не прелази износ од 3.000 КМ, те спорови у којима предмет тужбеног захтева није новчани износ, већ предаја покретне ствари чија вредност, коју је тужилац у тужби навео, не прелази износ од 3.000 КМ. У овом поступку жалба је допуштена само против одлуке којом се завршава поступак и то у року од 15 дана. Жалбени разлози су ограничени на повреду одредаба парничног поступка и погрешну примену материјалног права. Остала решења против којих је иначе допуштена посебна жалба могу се побијати само жалбом против одлуке којом се поступак завршава. Ова се решења не достављају странкама, већ се објављују на рочишту.

Поступак у парницама из радних односа – Реч је о поступку који је хитне природе и који се од редовног разликује по томе што суд посебну пажњу обраћа на потребу хитног решавања спора, посебно при одређивању рокова и рочишта. Рок за жалбу на пресуду је скраћен на 15 дана, као и рок за извршење радње чије се извршење у пресуди налаже. Поред напред наведених поступака ентитетски закони о парничним поступцима (Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине) и Закон о парничном поступку Брчко Дистрикта предвиђају још и поступак пред арбитражом, што подразумева право странака да решавање спора повере арбитражи на основу уговора о арбитражи. Надаље, Закон о парничном поступку Републике Српске-а као посебан поступак предвиђа и поступак у привредним споровима чија се правила примењују.¹⁸³

- у споровима у којима су странке Републике Српске, јединица локалне самоуправе, друга правна лица која нису уписана у судски регистар, привредна друштва, као и друга правна или физичка лица која се уписују у одговарајуће регистре,
- у споровима у којима се појављују правна лица, која се финансирају из буџета, а уписана су у одговарајући судски регистар,
- у споровима који произлазе из међусобних привредних односа ималаца радњи и других појединаца који у виду регистрованог занимања обављају привредну делатност, као и из међусобних привредних односа тих лица и правних лица.

Реч је о поједностављеном поступку будући да суд може одлучити да не заказује припремно рочиште. Припремно рочиште ће се заказати само ако то доприноси ефикаснијем решавању спора. Надаље, рокови су скраћени у односу на редован поступак. Тако је рок за заказивање рочишта (припремног или за главну расправу) 15 дана, а рочиште за главну расправу не може се одгодити нити одложити на период дужи од 15

¹⁸³ Веће министара Босне и Херцеговине, *ЕУ – Босна и Херцеговина, СПП Структурисани дијалог о правосуђу*, Сарајево, 2011.

дана. Рок за жалбу на првостепену пресуду је такође 15 дана. Рок за доставу одговора на тужбу је 15 дана. Суд у хитним случајевима може одмах по претходном испитивању тужбе заказати припремно рочиште или рочиште за главну расправу.

Закон о парничном поступку Брчко Дистрикта предвиђа још и посебан поступак у парницама из породичних односа који је прилагођен специфичној природи ових спорова.

Поред посебних поступака, закони о парничном поступку прописују и низ рјешења који поједностављују поступак. Тако члан 65. закона Федерације Босне и Херцеговине и закона Републике Српске, члан 178. закона Брчко Дистрикта, те члан 32. закона пред Судом Босне и Херцеговине предвиђа да суд може у току припремања главне расправе донети пресуду на основу признања, пресуду на основу одрицања и пресуду због пропуштања (недостављање одговора на тужбу) и примити на записник нагодбу странака. У овим случајевима парнични поступак се окончава и без спровођења главне расправе. На наведени начин суд може поступити не само у фази припреме главне расправе већ у току целог поступка. Тако странке могу закључити судску нагодбу у току целог поступка. Споразум странака о нагодби се уноси у записник и има снагу извршног наслова. Суд у току целог поступка, на начин који не угрожава његову непристрасност, настоји да странке закључе судску нагодбу. Поред тога суд може, када оцени да је то основано, странкама предложити како да се нагоде, водећи рачуна о жељама странака, природи спора, односима међу странкама и другим околностима.

Надаље, суд најкасније на припремном рочишту може предложити странкама да спор реше и у поступку медијације, док странке могу предложити решавање спора у поступку медијације све до закључења главне расправе. Такође, ако тужени до закључења главне расправе призна тужбени захтев, односно ако се тужилац до закључења главне расправе одрекне тужбеног захтева, суд, без даљег расправљања, доноси пресуду којом у првом случају усваја тужбени захтев (пресуда на основу признања), односно у другом случају пресуду којом одбија тужбени захтев (пресуда на основу одрицања).

Закон о извршном поступку пред Судом Босне и Херцеговине¹⁸⁴, Закон о извршном поступку Федерације Босне и Херцеговине¹⁸⁵, Закон о извршном поступку Републике Српске¹⁸⁶ и Закон о извршном поступку Брчко Дистрикта¹⁸⁷, предвиђају могућност

¹⁸⁴ „Службени гласник Босне и Херцеговине“, број 18/03.

¹⁸⁵ „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, бр. 32/03, 52/03,33/06,39/06 и 39/09.

¹⁸⁶ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 59/03, 85/03,64/05,118/07, 29/10 и 67/13.

¹⁸⁷ „Службени гласник Брчко Дистрикта“, бр. 8/00, 1/01, 5/02, 8/03, 19/07 и 2/08.

тражења извршења новчаног потраживања, односно доношења решења о извршењу на основу веродостојне исправе, а то је меница и чек, јавна исправа, рачуни и изводи из пословних књига. Дакле у наведеним случајевима није потребно да постојање потраживања претходно буде утврђено у парничном поступку.

Међутим, уколико се приговором на решење побија односно оспорава постојање потраживања, суд ће одгодити извршење и поступак наставити по одредбама парничног поступка. У кривично-процесном законодавству Босне и Херцеговине, у сва четири закона, предвиђена је могућност издавања казненог налога којим се оптуженом изриче кривично-правна санкција или мера без спровођења главне расправе уколико је:¹⁸⁸

- реч о кривичном делу са прописаном казном затвора до пет година или новчаном казном као главном казном,
- уколико је прикупљено довољно доказа који пружају основ за тврдњу да је осумњичени учинио кривично дело.

Тужилац може у оптужници од суда затражити издавање казненог налога и затражити изрицање једне или више од следећих кривично-правних санкција: новчану казну, условну осуду, или мере сигурности: забрану вршења позива, активности или функције или одузимање предмета, као и меру одузимања имовинске користи прибављене кривичним делом.

Уколико се суд сложи са захтевом за издавање казненог налога оптужница се потврђује, те се заказује саслушање оптуженог. Ако оптужени изјави да је крив и да прихвата кривично-правну санкцију или меру предложену у оптужници, доноси се пресуда којом се издаје казнени налог и против које је допуштена жалба у року од осам дана од дана достављања пресуде. Уколико оптужени изјави да није крив или стави приговор на оптужницу, заказује се главна расправа те се кривични поступка наставља редовним током.¹⁸⁹

Суд може изрећи кривично-правну санкцију и оптуженом који се приликом изјашњавања о кривици изјаснио кривим. Изјава о признању кривице разматра се на посебном рочишту на којем суд проверава да ли су испуњени законски услови за прихватање изјаве о признању кривице, односно проверава да ли је изјава дата добровољно, свесно и са разумевањем, да ли постоји довољно доказа о кривици оптуженог, да ли

¹⁸⁸ Веће министара Босне и Херцеговине, *ЕУ – Босна и Херцеговина, СПП Структурисани дијалог о правосуђу*, Сарајево, 2011.

¹⁸⁹ Високи судски и тужилачки савет Босне и Херцеговине, *Годишњи извештај за 2013. годину*, Сарајево, 2014.

је оптужени разумео да се изјавом о признању кривице одриче права на суђење, да ли је упознат и да ли је разумео могуће последице везане уз имовинско-правни захтев и одузимање имовинске користи прибављене кривичним делом, да ли је упознат са одлуком о накнади трошкова кривичног поступка и са правом да под одређеним условима буде ослобођен накнаде трошкова.

Ако суд прихвати изјаву о признању кривице, изјава оптуженог се уноси у записник и наставља се са расправом за изрицање кривичноправне санкције. Надаље, ЗКП-и прописују могућност преговарања о кривици односно могућност закључивања споразума о признању кривице. Наиме, све до завршетка главне расправе, односно расправе пред жалбеним већем осумњичени, односно оптужени и тужилац могу преговарати о условима признавања кривице.¹⁹⁰ При томе тужилац може предложити изрицање казне испод законског минимума казне затвора за конкретно кривично дело, односно блажу санкцију за осумњиченог, односно оптуженог. Са друге стране, потписивањем споразума о признању кривице оптужени се одриче права на суђење и не може уложити жалбу на кривично-правну санкцију која ће му се изрећи уколико суд прихвати споразум.

Табела 18. Поједностављени поступци – број завршених предмета у периоду 01.01.-31.12.2013. године

ПОСТУПЦИ ИЗ ЗПП-а	41.599
Поступак у парницама из радних односа	11.492
Поступак у парницама због сметања поседа	1010
Поступак у споровима мале вредности	29.097
Поступак пред арбитражом	НА
ИНСТИТУТИ ИЗ ЗПП-а	55.169
Могућност закључења судске нагодбе	4.150
Медијација	16
Пресуда због пропуштања	48.793
Пресуда на основу признања	1.824
Пресуда на основу одрицања	386
ЗАКОН О ИЗВРШНОМ ПОСТУПКУ	327.073
Извршење на основу веродостојне исправе	327.073
ЗАКОН О КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ	9.723
Казнени налог	5.003
Пресуда по признању кривице	2.883
Споразум о признању кривице	1.837

Споразум о признању кривице сачињава се у писаном облику и доставља се суду. Уколико је споразум постигнут до тренутка подизања оптужнице уз споразум се суду

¹⁹⁰ Веће министара Босне и Херцеговине, *ЕУ – Босна и Херцеговина, СПП Структурисани дијалог о правосуђу*, Сарајево, 2011.

доставља и оптужница. Ако суд прихвати споразум о признању кривице, изјава оптуженог се уноси у записник и наставља се са расправом за изрицање кривично-правне санкције предвиђене споразумом. Уколико суд одбаци споразум о признању кривице, то ће саопћити странкама и браниоцу, те се одређује датум одржавања главне расправе.

Узимајући у обзир поједностављене поступке, највећи број поједностављених поступака се решава по Закону о извршном поступку, тј. по извршењу на основу веродостојне исправе, којих је укупно решено 327.073 током 2013. године. Након тога следе институти из Закона о парничном поступку у укупном броју од 55.169, где пресуде због пропуштања доминирају са 48.793 решена предмета. У поједностављеним поступцима из Закона о парничном поступку решено је 41.599 предмета, углавном у споровима мале вредности и парницама из радних односа. По закону о кривичном поступку је решено 9.723 предмета, првенствено по казном налогу.¹⁹¹

3.3.3. Статистички подаци о броју нерешених предмета у последњих пет година

Укупан број нерешених грађанских, кривичних, управних и извршних предмета је 31.12.2013. године износио 346.611 што је за 3% више него пре пет година, односно 01.01.2009. године. У посматраном петогодишњем периоду је смањен број нерешених кривичних (смањење за 4%) и управних (смањење за 30%) предмета, док је број нерешених грађанских и извршних предмета повећан за 7% ,односно 3%.

Табела 19. Нерешени предмети у периоду 2009.-2013. године

Врста предмета	Број нерешених предмета 01.01.2009.	Број нерешених предмета 31.12.2009.	Број нерешених предмета 31.12.2010	Број нерешених предмета 31.12.2011.	Број нерешених предмета 31.12.2012.	Број нерешених предмета 31.12.2013.
Грађански	158.283	145.721	171.325	170.059	157.232	169.856
Кривични	28.248	29.708	29.345	28.259	27.623	27.209
Управни	18.140	15.627	12.160	12.244	11.140	12.687
Извршни	132.085	134.936	148.616	180.153	105.709	136.859
УКУПНО	336.756	325.992	361.446	390.715	301.704	346.611

¹⁹¹ Високи судски и тужилачки савет Босне и Херцеговине, *Годишњи извештај за 2013. годину*, Сарајево, 2014.

У претходну табелу нису укључени предмети за наплату неплаћених комуналних услуга. Статистички подаци о броју нерешених предмета за наплату комуналних услуга су како следи. Као што је приказано у наредној табели укупан број нерешених предмета за наплату комуналних услуга је 31.12.2013. године износио 1.531.224. Број ових је стално растао и током 2012. године достигао врхунац од 1.580.468 предмета, а у 2013. године је по први пут забележено благо смањење у броју ових предмета.

Табела 20. Нерешени предмети за наплату комуналних услуга у периоду 2009.-2013.

Врста предмета	Број нерешених предмета 01.01.2009.	Број нерешених предмета 31.12.2009	Број нерешених предмета 31.12.2010	Број нерешених предмета 31.12.2011.	Број нерешених предмета 31.12.2012.	Број нерешених предмета 31.12.2013.
Предмети за наплату комуналних услуга	841.812	1.076.688	1.172.226	1.563.488	1.580.468	1.531.224

3.3.4. Решавање заосталих судских предмета

Са циљем усклађивања процесних правила достављања судских писмена путем јавних поштанских оператера ВСТВ је покренуо иницијативу за доношење акта који би на јединствени начин регулисао ово питање. Успостављена је сарадња са Агенцијом за поштански промет Босне и Херцеговине, поштанским оператерима у Босни и Херцеговини, надлежним министарствима правде (државним и ентитетским), као и са правосудним институцијама у Босни и Херцеговини, кроз поступак консултација о предлогу акта са истим, те ја израђен предлог Упутства за пренос и уручење судских писмена путем јавних поштанских оператера. Текст Предлога тренутног акта је у процедури усвајања пред надлежним органима.

Према годишњем извештају ВСТВ-а за 2013. годину, више од 50% нерешених предмета у судовима Босне и Херцеговине је старије од годину дана, док је 9% нерешених предмета иницирано пре више од пет година, али су и даље нерешени.

У препознавању тог проблема и имајући у виду да споро решавање судских предмета може представљати кршење људских права из члана 6. Европске конвенције о људским правима која прокламује право појединаца на правично суђење у разумном року, ВСТВ је у децембру 2010. године усвојио „Упутство за израду плана за решавање старих предмета према старости иницијалног акта“ (Упутство). Упутство је положено у прилогу. Битно је напоменути да се старост предмета одређује према старости иници-

јалног акта, то јест према времену које странка у поступку чека да би се њен предмет ријешио.

Табела 21. Дефиниција старог предмета према Упутству

Реферат	Први степен	Други степен
Кривични реферат	Сваки кривични предмет у којем главна расправа није завршена нити након једне године од дана пријема оптужнице у суд.	Сваки другостепени кривични предмет који није решен о року од 3 месеци од дана пријема жалбе у суд.
Парнични реферат	Сваки парнични предмет који није решен у року од једне године од дана пријема тужбе у суд. Сваки парнични предмет “хитне” природе (радни спорови, сметање поседа, извршења, стамбени спорови, породични односи), који није решен нити након 6 месеци од пријема у суд.	Сваки предмет у којем жалба није решена дуже од 45 дана.
Управни реферат	Сваки предмет управног спора код којег предмет није завршен ни након протеча рока од 6 месеци од дана пријема тужбе у суд.	Сваки предмет управног спора код којих предмет није завршен ни након протеча рока од 6 месеци од дана пријема предмета у суд.
Извршни реферат	Сваки нерешен извршни предмет старији од једне године дана рачунајући од датума пријема предлога у суд.	

Кључни критеријум који ставља обавезу пред председника суда да изради план решавања старих предмета је тромесечна норма старих предмета по судији, узимајући у обзир одредбе у складу са којима се одређени случајеви сматрају старим, а како је то прописано Упутством.

На пример, месечна норма за судије за кривичне предмете је 15 предмета, па ако судија има више од 45 старих предмета у свом портфолију, он је дужан израдити годишњи план у којем ће спецификовати најстарије предмете који ће бити решени током године. Осим тога, од судија који су сачинили планове решавања старих предмета се очекује да ће постићи најмање 40% годишње норме решавајући старе предмете.

Стална комисија ВСТВ-а за праћење имплементације Упутства за израду плана решавања старих предмета и ефикасност правосуђа и Јединица за ефикасност правосуђа, основана почетком 2011. године, су задужене за праћење и надзор над спровођењем појединачних планова за решавање старих предмета у судовима у Босни и Херцегови-

ни.¹⁹² Сами судови су били дужни да ураде анализу узрока који су довели до великог броја нерешених старих предмета и да на основу анализе и члана 5. Упутства одлуче да ли су обавезни доносити План.

У складу са Упутством од 73 суда који постоје у Босни и Херцеговини, 53 редовна суда су утврдила обавезу сачињавања плана решавања старих предмета који обухватају укупно 119.040 старих предмета, који се требају решити током 2014. године. Битно је напоменути да 19 суда у БиХ, у складу са Упутством, није имало обавезу сачињавања плана за решавање старих предмета за 2014. годину, односно ти судови су ажурни у свом поступању. Табела у наставку даје појединости за сваки суд у Босни и Херцеговини.¹⁹³

Табела 22. Преглед спровођења планова за решавање старих предмета по старости иницијалног акта и постигнуте оријентационе норме у првом тромесечју 2014. године у судовима у БиХ

НАЗИВ СУДА	Укупан број нерешених старих предмета 31.12.2013. године у судовима у БиХ	Број старих предмета који су ушли у План за решавање старих предмета током 2014. године	Спровођење планова – кумулативни постотак (I тромесечје 2014. године)	Остварене оријентациона норма на решавању старих предмета (I тромесечје 2014. године)
1. ОБАВЕЗНИ ДА ПРИПРЕМЕ ПЛАН РЕШАВАЊА СТАРИХ ПРЕДМЕТА				
Кантонални суд Нови Травник	551	461	89%	101%
Врховни суд ФБИХ	3,507	779	75%	НА
Кантонални суд Зеница	1,531	476	70%	38%
Кантонални суд Ливно	426	411	54%	46%
Врховни суд РС	786	520	39%	НА
Општински суд Тузла	16,972	1,902	34%	33%
Основни суд Нови Град	2,232	2,230	29%	84%
Општински суд Бугојно	2,142	2,143	29%	38%
Кантонални суд Бихаћ	2,573	1,262	29%	47%
Општински суд Широки Бријег	4,149	1,405	28%	51%
Општински суд Велика Кладуша	4,738	1,999	28%	61%
Кантонални суд Мостар	2,323	1,771	27%	106%
Основни суд Приједор	5,215	1,707	26%	27%
Окружни привредни суд Требиње	186	163	25%	33%
Општински суд Орашје	1,176	1,012	25%	34%

¹⁹² Веће министара Босне и Херцеговине, *ЕУ – Босна и Херцеговина, СПП Структурисани дијалог о правосуђу*, Сарајево, 2011.

¹⁹³ Високи судски и тужилачки савет Босне и Херцеговине, *Годишњи извештај за 2014. годину*, Сарајево, 2014.

Општински суд Коњиц	1,577	1,119	25%	36%
Основни суд Бијељина	5,498	3,374	25%	38%
Општински суд Зеница	22,947	731	24%	8%
Кантонални суд Тузла	2,983	2,965	24%	78%
Општински суд Мостар	24,144	10,773	23%	74%
Општински суд Високо	6,615	2,910	23%	23%
Општински суд Љубушки	1,919	388	22%	12%
Општински суд Жепче	779	168	21%	22%
Основни суд Теслић	1,765	1,524	21%	39%
Основни суд Котор Варош	1,552	427	21%	14%
Општински суд Сарајево	34,996	10,885	20%	30%
Општински суд Завидовићи	3,374	762	20%	24%
Основни суд Требиње	1,533	1,535	20%	33%
Основни суд БД	9,226	1,451	20%	17%
Општински суд Сански Мост	3,374	821	20%	35%
Основни суд Прњавор	1,793	1,786	18%	42%
Општински суд Живинице	3,570	3,144	18%	32%
Окружни привредни суд Бијељина	244	240	18%	27%
Општински суд Ливно	4,176	3,950	18%	50%
Основни суд Градишка	3,855	445	18%	44%
Основни суд Мркоњић Град	1,586	1,586	17%	45%
Општински суд Бихаћ	4,393	2,430	16%	25%
Општински суд Босанска Крупа	1,421	144	16%	7%
Основни суд Зворник	1,996	2,156	15%	46%
Општински суд Градачац	6,115	1,686	13%	20%
Кантонални суд Сарајево	11,933	1,799	12%	13%
Основни суд Бања Лука	23,481	18,120	11%	49%
Општински суд Кисељак	13,283	512	11%	5%
Општински суд Травник	12,417	8,315	10%	28%
Основни суд Соколац	2,006	1,925	10%	11%
Окружни привредни суд Бања Лука	8,197	3,104	9%	33%
Општински суд Грачаница	2,357	1,299	8%	16%
Општински суд Тешањ	1,449	1,430	8%	15%
Основни суд Добој	3,570	1,098	8%	18%
Општински суд Цазин	3,016	1,893	6%	13%
Општински суд Какањ	1,128	3,045	6%	33%

Из табеле се може закључити да је 31.12.2013. године у судовима у БиХ било 296.489 предмета које су судови сврстали у старе према дефиницији старих предмета. У план решавања старих предмета по старости иницијалног за 2014. годину је уврштено 119.040 предмета. У периоду од 01.01.2014. до 31.03.2014. године, 19% плана је реализовано (са циљем да се постигне 100% спровођење плана до краја године), а просечна постигнута оријентациона норма судија на решавању старих предмета је била 36%. Од судија који су сачинили планове решавања старих предмета се очекује да ће постићи најмање 40% годишње оријентационе норме решавајући старе предмете.

НАЗИВ СУДА	Укупан број нерешених старих предмета 31.12.2013. у судовима у БиХ	Број старих предмета који су ушли у План за решавање старих предмета током 2014.	Спровођење планова – кумулативни постотак (I тромесечје 2014. године)	Остварене оријентациона норма на решавању старих предмета (I тромесечје 2014. године)
2. БЕЗ ОБАВЕЗЕ ДА ПРИПРЕМЕ ПЛАН РЕШАВАЊА СТАРИХ ПРЕДМЕТА				
Окружни привредни суд Добој	642	640	25%	35%
Окружни привредни суд И. Сарајево	263	219	18%	21%
Виши привредни суд Бања Лука	277			
Основни суд Власеница	954			
Основни суд Вишеград	716			
Основни суд Сребреница	565			
Основни суд у Модрича	1,393			
Основни суд Фоча	4,477			
Основни суд Дервента	1,134			
Општински суд Калесија	411			
Општински суд Горажде	318			
Општински суд Чапљина	968			
Окружни суд Требиње	136			
Окружни суд Источно Сарајево	191			
Окружни суд Добој	192			
Окружни суд Бијељина	169			
Окружни суд Бања Лука	879			
Кантонални суд Широки Бријег	3			
Кантонални суд Озак	6			
Кантонални суд Горажде	20			
Апелациони суд БД				
Суд БиХ				
УКУПНО	296,489	119,040	19%	36%

Уколико се решавање старих предмета настави оваквим темпом, као у првом тромесечју 2014. године, постоји велика могућност да до краја године одређен број судова испуни своје планове за решавање старих предмета.

3.3.5. Праћење заосталих и застарелих предмета

Не постоји успостављени инструмент који би спречио непотребно одлагање судског извршног поступка, осим постојећих законских решења која регулишу ток извршног поступка. Закон о извршном поступку из 2003. године пред Судом Босне и Херцеговине¹⁹⁴, Закон о извршном поступку Федерације Босне и Херцеговине¹⁹⁵, Закон о извр-

¹⁹⁴ „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 18/03.

¹⁹⁵ „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, бр. 32/03, 52/03,33/06,39/06 и 39/09.

шном поступку Републике Српске¹⁹⁶ и Закон о извршном поступку Брчко Дистрикта¹⁹⁷ омогућавају одлагање поступка искључиво на предлог тражиоца извршења, а никад на предлог извршеника и прописују да жалбе у току извршног поступка не одлажу извршење док не дође до намирења.

Табела 23. Преглед спровођења планова за решавање старих извршних предмета по старости иницијалног акта у првом тромесечју 2014. године у судовима у БиХ

НАЗИВ СУДА	Укупан број нерешених старих извршних предмета 31.12.2013. у судовима у БиХ	Број извршних старих предмета који су ушли у План за решавање старих предмета током 2014.	Број извршних старих предмета из Плана који су решени током I тромесечја 2014.	Спровођење планова – кумулативни постотак (I тромесечје 2014. године)
1. ОБАВЕЗНИ ДА ПРИПРЕМЕ ПЛАН РЕШАВАЊА СТАРИХ ПРЕДМЕТА				
Кантонални суд Нови Травник				
Врховни суд ФБиХ				
Кантонални суд Зеница				
Кантонални суд Ливно				
Врховни суд РС				
Општински суд Тузла	7.844	958		0%
Основни суд Нови Град	845	838	92	11%
Општински суд Бугојно	1.436	1.804	332	18%
Кантонални суд Бихаћ				
Општински суд Широки Бријег	1.227	960	230	24%
Општински суд Велика Кладуша	1.073	534	93	17%
Кантонални суд Мостар				
Основни суд Приједор	2.726	497	123	25%
Окружни привредни суд Требиње				
Општински суд Орашје	262	252	15	6%
Општински суд Коњиц	1.120	1.119	127	11%
Основни суд Бијељина	1.616	1.687	180	11%
Општински суд Зеница	15.355	1.356	149	11%
Кантонални суд Тузла				
Општински суд Мостар	5.361	2.147	90	4%
Општински суд Високо	3.466	838	97	12%
Општински суд Љубушки	388	388	76	20%
Општински суд Жепче	506			
Основни суд Теслић	190	460	19	4%
Основни суд Котор Варош	546	123	20	16%

¹⁹⁶ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 59/03, 85/03,64/05,118/07, 29/10 и 67/13.

¹⁹⁷ „Службени гласник поступку Брчко Дистрикта“, бр. 8/00, 1/01, 5/02, 8/03, 19/07 и 2/08.

Уставни суд Босне и Херцеговине, који, између осталих, има и апелациону надлежност у питањима која су садржана у Уставу Босне и Херцеговине¹⁹⁸, када иста постану предмет спора било којег суда у Босни и Херцеговини, а која се односе на повреду Устава Босне и Херцеговине и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, у својим одлукама у складу са ставовима ЕСЛЈП сматра да се трајање поступка, ради процене евентуалне повреде права на правично суђење у разумном року, рачуна од момента иницирања предмета пред надлежним судом. Обзиром да је извршење у Босни и Херцеговини потпуно судски поступак, може се у овом контексту поново цитирати раније споменуто Упутство које обухвата и решавање старих предмета и у извршном реферату, изузев комуналних предмета. У складу са наведеном може се рећи да не постоји превентивни инструмент који би спречио непотребно одлагање извршног поступка, већ само инструмент праћења решавања старих извршних предмета кроз праћење спровођења планова решавања старих предмета донесених на основу Упутства од стране оних судова који подлежу обавези сачињавања плана.

НАЗИВ СУДА	Укупан број нерешених старих извршних предмета 31.12.2013. у судовима у БиХ	Број извршних старих предмета који су ушли у План за решавање старих предмета током 2014. године	Спровођење планова – Број извршних старих предмета из Плана за решавање старих предмета који су решени током I тромесечја 2014. године	Спровођење планова – кумулативни постотак (I тромесечје 2014. године)
1. ОБАВЕЗНИ ДА ПРИПРЕМЕ ПЛАН РЕШАВАЊА СТАРИХ ПРЕДМЕТА				
Општински суд Сарајево	11.406	5.020	783	16%
Општински суд Завидовићи	1.734	609	29	5%
Основни суд Требиње	662	684	68	10%
Основни суд БД	3.103	405	24	6%
Општински суд Сански Мост	1.226	288	57	20%
Основни суд Прњавор	299	302	55	18%
Општински суд Живинице	1.091	1.042	139	13%
Окружни привредни суд Бијељина				
Општински суд Ливно	903	896	94	10%
Основни суд Градишка	1.105			
Основни суд Мркоњић Град	674	674	50	7%
Општински суд Бихаћ	78	78	3	4%
Општински суд Босанска Крупа	107			

¹⁹⁸ Члан VI 3.b) Устава Босне и Херцеговине

Основни суд Зворник	990	1.050	132	13%
Општински суд Градачац	1.775	583	28	5%
Кантонални суд Сарајево				
Основни суд Бања Лука	4.047	1.042	141	14%
Општински суд Кисељак	207	207	14	7%
Општински суд Травник	4.552	846	6	1%
Основни суд Соколац	1.308	1.295	60	5%
Окружни привредни суд Бања Лука				
Општински суд Грачаница	889	888	18	2%
Општински суд Тешањ	964	949	31	3%
Основни суд Добој	1.671	972	71	7%
Општински суд Цазин	366	268	6	2%
Општински суд Какањ	270	312	22	7%

Табела приказује податке о предметима са нагласком на извршне предмете. Табела даје податак о укупном броју нерешених старих извршних предмета 31. 12. 2013. године, броју извршних предмета који се налазе у Плану решавања старих предмета за 2014. годину, броју извршних старих предмета из Плана за решавање старих предмета који су решени током првог тромесечја 2014. године, као и проценат решених извршних предмета у за прво тромесечје 2014. године у оквиру целокупног плана.

НАЗИВ СУДА	Укупан број нерешених старих извршних предмета 31.12.2013. у судовима у БиХ	Број извршних старих предмета који су ушли у План за решавање старих предмета током 2014. године	Спровођење планова – Број извршних старих предмета из Плана за решавање старих предмета који су решени током I тромесечја 2014. године	Спровођење планова – кумулативни постотак (I тромесечје 2014. године)
------------	---	--	--	---

2. БЕЗ ОБАВЕЗЕ ДА ПРИПРЕМЕ ПЛАН РЕШАВАЊА СТАРИХ ПРЕДМЕТА

Окружни привредни суд Добој				
Окружни привредни суд И. Сарајево				
Виши привредни суд Бања Лука				
Основни суд Власеница	548			
Основни суд Вишеград	419			
Основни суд Сребреница	137			
Основни суд Модрича	82	82		0%
Основни суд Фоча	4.412			
Основни суд Дервента	921			
Општински суд Калесија	93			
Општински суд Горажде	201			
Општински суд Чапљина	358			
Окружни суд Требиње				

Окружни суд Источно Сарајево				
Окружни суд Добој				
Окружни суд Бијељина				
Окружни суд Бања Лука				
Кантонални суд Широки Бријег				
Кантонални суд Озак				
Кантонални суд Горажде				
Апелациони суд БД				
Суд БиХ				
УКУПНО	90559	32453	3474	11%

Из табеле се може закључити да је 31.12.2013. године у судовима у Босни и Херцеговини било укупно 90.559 предмета које су судови сврстали у старе извршне предмете према дефиницији старих предмета. У план решавања старих предмета по старости иницијалног за 2014. годину је увршћено 32.453 извршна предмета. У периоду од 1.1.2014. до 31.03.2014. решено је 3.474 извршна предмета, што представља 11% спровођења плана (са циљем да се постигне 100% спровођење плана до краја године). Права из Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и њених протокола, па тако и права из члана 6. Европске конвенције, примењују се директно у Босни и Херцеговини и то са јачом правном снагом у односу на све остале законе, на основу члана II/2. Устава Босне и Херцеговине.

Чланом VI/3. тачка б) Устава Босне и Херцеговине успостављена је апелациона надлежност Уставног суда Босне и Херцеговине у питањима која су садржана у Уставу, када она постану предмет спора због пресуде било којег суда у Босни и Херцеговини. Надаље, на основу члана 16. став 3. Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, овај суд може разматрати апелацију која је поднесена и пре доношења коначне одлуке надлежног суда, дакле док је предметни поступак још увек у току, уколико апелација указује на озбиљна кршења права гарантованих уставом.

Ово значи да се странке које сматрају да им је у поступцима који се воде пред надлежним судовима повређено право на суђење односно доношење одлуке у разумном року могу апелацијом обратити Уставном суду Босне и Херцеговине.

У досадашњој пракси Уставни суд Босне и Херцеговине у више је наврата у својим одлукама утврдио повреду права на правично суђење из члана II/3.е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6. став (1) Европске конвенције у односу на право на доношење одлуке у разумном року, те је одлучио о исплати накнаде на име нематеријалне штете због недоношења одлуке у разумном року.

Водећи се животним стандардом и економским приликама посматрано кроз параметар укупног националног дохотка, Уставни суд Босне и Херцеговине је као обра-

зац за израчунавање износа одштете за прекомерно трајање поступка утврдио приближан износ од 150 КМ који се додељује као компензација за сваку годину одлагања, односно дупли износ (300 КМ) уколико је реч о хитним предметима.

3.3.6. План смањења броја заосталих предмета

Акциони план има за циљ успостављање координираног приступа решавању овог проблема, кроз заједнички рад интересних група, првенствено представника правосудне, извршне и законодавне власти, али и представника јавних предузећа, професионалних удружења и невладиних организација.

Спровођењем Акционог плана треба остварити четири основна циља:¹⁹⁹

- Успостављен механизам за координацију надлежних институција за смањење броја нерешених предмета.
- Успостављени капацитети за стручну анализу и пружање препорука за смањење броја нерешених предмета.
- Дефинисање политика за решавање проблема заосталих предмета по областима.
- Имплементацију дефинисане политике деловања и предвиђених активности.

У институционалном смислу, спровођење Акционог плана ће се заснивати на успостављању следећих тела:

А. Координациони одбор за решавање проблема заосталих предмета на судовима – Координациони одбор је тело које оснива веће министара Босне и Херцеговине на предлог Министарства правде Босне и Херцеговине. У одлуци Већа министара такође се именује и састав Координационог одбора. Чланови Одбора се одређују према функцијама, а они су: Министар правде Босне и Херцеговине, Министар правде Федерације Босне и Херцеговине, Министар правде Републике Српске, Председник ВСТВ, Председник Правосудне комисије Дистрикта Брчко и Премијер Кантона Сарајево.

Координациони одбор има задатак да одржава уску везу са надлежним телима законодавних власти (колегијум и председници домова, надлежне комисије), којима ће достављати и записнике са својих састанака, обавештавати о својим циљевима и активностима, ради благовременог разматрања законских иницијатива пред парламентима.

Дужности Координационог одбора су, између осталог, следеће:²⁰⁰

¹⁹⁹ Високи судски и тужилачки савет Босне и Херцеговине, *Акциони план и план активности за смањење броја нерешених предмета*, Сарајево, 2009.

²⁰⁰ Високи судски и тужилачки савет Босне и Херцеговине, *Акциони план и план активности за смањење броја нерешених предмета*, Сарајево, 2009.

- усваја циљеве деловања који се заснивају на предложеним Акционим планом,
- усваја правила и процедуре рада и сарадње са другим институцијама,
- усваја одлуку о броју, саставу и принципима и процедурама деловања стручних радних група,
- делегира опције политика и мера за смањење броја нерешених предмета Радним групама ради анализе и препорука, те задужује Радне групе да конкретизују предлоге политика и мера о којима се Координациони одбор договори,
- усваја коначне предлоге политика и мера,
- задужује чланове за осигурају имплементацију усвојених препорука у својим институцијама,
- састаје се свака четири месеца и више, уколико је потребно,
- редовно извештава јавност о напретку у спровођењу Акционог плана, најмање једном годишње,
- доноси закључке о постигнутом успеху и обавештава јавност, планира нове активности зависно од резултате процене,
- успостави механизме за праћење ефикасности усвојених и спроведених политика и мера за смањење броја нерешених предмета у судовима. При доношењу ове одлуке водити ће рачуна о потреби повезивања са телом које прати имплементацију Стратегије за реформу сектора правде у Босни и Херцеговини.

Чланови Координационог одбора се обавезују да лично и редовно учествују у седницама Координационог одбора, осигурају учешће представника својих институција у раду Радних група, осигуравају редовно и транспарентно извештавање унутар институција које представљају, редовно извештавају колегије надлежних парламената о закључцима и одлукама Координационог одбора, осигурају извршење препорука Координационог одбора у надлежним институцијама, предлагањем уврштавања одлука у дневни ред надлежних влада и парламената, те успостављањем додатних механизма за имплементацију препорука (нпр. нових радних група за конкретан рад на спровођењу одређених политика и мера) и редовно извештавају о имплементацији препорука.

Б. Радне групе – Радне групе су стручна тела мешовитог састава, чији је задатак анализа постојећег проблема, могућих опција политика и мера за решавање проблема, те израда конкретних препорука и предлога за измене законодавства и пракси. На основу претходног истраживања, предлаже се приоритетно формирање следећих Радних група:

Радна група за извршни поступак: један судија за извршни поступак, и један извршилац, представник Удружења банака, представник Удружења послодаваца, представник Удружења нотара, представници министарстава правде, међународни експерт за извршење (у оквиру пројекта ВСТВ) и ВСТВ.

Радна група за комуналне предмете: одговарајући број судија на реферату извршења по веродостојним исправама, одговарајући број судија на реферату спорова мале вредности, представници министарстава правде, представници јавних комуналних предузећа, представник удружења потрошача, представник министарстава за социјалну политику, представник канадског Пројекта правосудне реформе, међународни експерт за извршење (пројекат ВСТВ) и ВСТВ.

Радна група за парнични поступак: 2 судија на парничном реферату, представници адвокатских комора, представник невладине организације која пружа бесплатну правну помоћ, представник синдиката, представник Удружења медијатора Босне и Херцеговине, представник канадског Пројекта правосудне реформе, представници министарстава правде и ВСТВ.

Све поменуте институције требају осигурати присуство својих представника на радионицама Радних група. Ово подразумева допуштање одсуства са посла, те обезбеђење финансијских средстава за дневнице и путне трошкове. Међународни пројекти укључени у рад Радних група ће подржати одржавање радионица.

Радне групе се обавезују да:²⁰¹

- именују шефа Радне групе, који ће имати улогу контакт особе у комуникацији са надлежним институцијама и Јединицом за административну подршку, те улогу известиоца према Координационом одбору,
- утврде план рада према датим задужењима,
- одржавају што ефикаснији контакт са Јединицом за административну подршку (препоручује комуникација путем електронске поште) ради прибављања докумената и других извора информација потребних за њихов рад, те координације са другим институцијама,
- користе стручну и техничку подршку међународних пројеката као извора знања и информација,
- обаве утврђени број дводневних радионица ради анализе проблема, опција поли-

²⁰¹ Високи судски и тужилачки савет Босне и Херцеговине, *Акциони план и план активности за смањење броја нерешених предмета*, Сарајево, 2009.

тика и мера и израде препорука за Координациони одбор,

- поштују обавезе утврђене планом рада у смислу припрема материјала за радионице,
- поштују рокове предвиђене Акционим планом и сопственим планом рада,
- извештавају Координациони одбор и достављају материјале према утврђеној динамици.

Стручни рад Радних група треба да се заснива на следећим премисама:

Радне групе базирају свој рад на опцијама које предложи Координациони одбор, на основу стратешке одлуке, или на основу сопственог истраживања.²⁰²

Анализе Радних група обухватају: статистичке податке о броју нерешених предмета и њихову структуру, постојеће законодавство, постојећа институционална и организациона решења судова и других институција те процјену изводљивости нових решења и потребних финансијских средстава. Анализе и препоруке Радних група се заснивају на утврђеним добрим праксама и компаративним анализама решења у суседним и другим државама. Анализе и препоруке Радних група обухватају и потенцијалне ризике и контрадикторности са постојећим или планираним правилима и праксама. Радне групе утврђују конкретне измене и допуне законодавства, институционалних и организационих решења.

Чланови Радних група се обавезују да редовно присуствују свим радионицама Радних група, активно учествују у раду радионица, припремају задате материјале и мишљења за радионице, дају презентације налаза својих истраживања на радионицама, представљају интересе својих институција/организација у координацији са другим учесницима радионица, те раде на изналагању ефикасних решења погодних за све интересне групе и поштују рокове постављене планом рада Радних група.

Могуће је да представници истих институција буду чланови више од једне Радне групе, уколико њихове професионално усмерење и квалификације одговарају задацима Радних група. Према потреби, могу се формирати и подгрупе, чији извештај редовно информира шефове Радних група, али најмање сваких 15 дана. Предлози подгрупа се анализирају на састанцима Радних група пре предаје Координационом одбору. Састанцима Радних група могу присуствовати и представници и других институција (нпр. министарства финансија), према исказаној потреби.

²⁰² Радне групе базирају свој рад на већ обављеним анализама, о којима првенствено треба утврдити ставове, али и новим предлозима, ради дефинисања што бољих и ефикаснијих решења.

Ц. Јединица за административну подршку – Задатке ове јединице ће обављати Пројекат ВСТВ за смањење броја нерешених предмета. Јединица за подршку ће имати обавезу да:²⁰³

- Обавља задатке комуникације и координације са члановима Координационог одбора,
- Одржава редован контакт са шефовима Радних група ради координације активности,
- Пружа административну и стручну подршку Координационом одбору и Радним групама,
- Припрема релевантне материјале за рад Координационог одбора и Радних група,
- Даје предлоге за рад Координационог одбора и Радних група,
- Учествоје у раду Радних група,
- Обезбеђује контакт између Координационог одбора и шефова Радних група,
- Осигура координацију са Радном групом „Правосуђе“ у имплементацији Стратегије за реформу сектора правде у Босни и Херцеговини заједно са Сектором за стратешко планирање, координацију помоћи и европске интеграције (ССПКПЕ-И) Министарства правде Босне и Херцеговине,
- Обезбеђује сарадњу са другим релевантним институцијама и међународним пројектима ради осигурања подршке спровођења Акционог плана.

Једно од главних питања у правосудном систему Босне и Херцеговине је дугорочни заостатак нерешених предмета који постоји на многим судовима. Величина и природа проблема заостатака је различита у сваком суду. Постојање великог броја нерешених предмета није само резултат судске неефикасности. Исто тако може бити и узрок неефикасности. Суд са великим бројем нерешених предмета мора управљати „отвореним предметима“, користећи уписнике да прати њихово кретање. У исто време, судија може посветити утолико мање пажње поједином предмету, што више предмета има у раду.

Активности ВСТС-а и судова током 2014. године биле су посебно усмерене на унапређење рада судова путем повећања продуктивности њиховог рада и тиме смањења броја нерешених предмета. Резултат ових активности је такав да је и у 2014. години настављен позитиван тренд повећања продуктивности рада судова применом Правил-

²⁰³ Високи судски и тужилачки савет Босне и Херцеговине, *Акциони план и план активности за смањење броја нерешених предмета*, Сарајево, 2009.

ника о оријентационим мерилима за рад судија и стручних сарадника у судовима у БиХ (Правилник о оријентационим мерилима) и смањења броја некомуналних предмета за 10%, што представља смањење за 43,443 предмета у односу на стање на крају претходне године. Позитиван тренд смањења броја нерешених предмета кроз године (2011–2014.) видљив је из графикана испод.

Табела 24. Број нерешених предмета у судовима

Судови	31.12.2011.	31.12.2012.	31.12.2013.	31.12.2014.
Суд БиХ	3635	3765	2867	2694
Врховни суд Ф БиХ	3276	3638	6568	8260
Врховни суд РС	1648	1758	2012	2554
Апелациони суд Брчко Дистрикта	610	558	440	322
Виши привредни суд Бања Лука	277	223	223	294
Кантонални судови	30922	32905	38136	44635
Окружни судови	5951	6492	6201	6457
Окружни привредни судови	15136	14133	13135	11029
Општински судови	279676	273454	269097	230302
Основни судови	119812	111638	103052	92634
Основни суд Брчко Дистрикта	10014	9140	8084	7191
Укупно	470957	457704	449815	406372

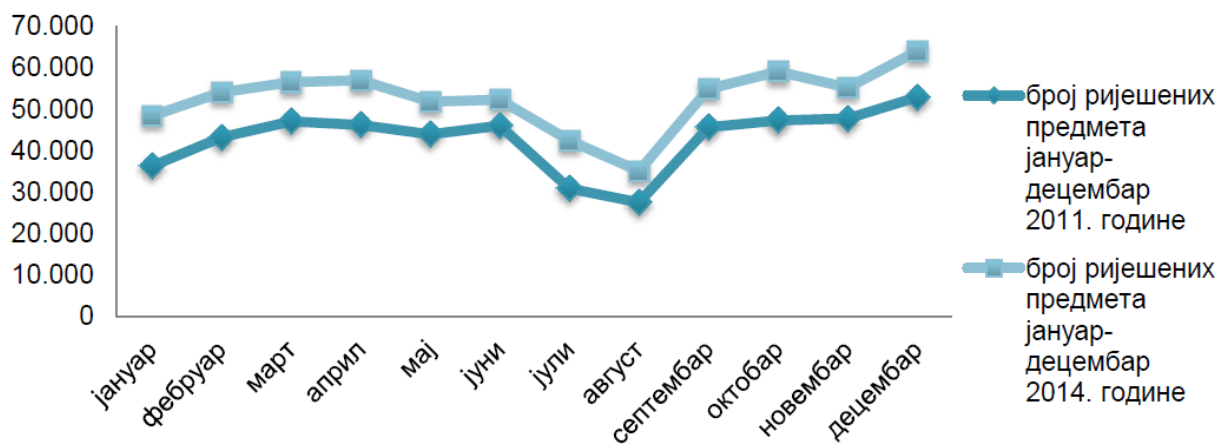
Уколико гледамо са аспекта остварења норме, продуктивност рада судија и стручних сарадника у судовима повећана је за 7% у односу на претходну годину, што представља укупно повећање продуктивности рада судова за 7% у односу на период пре примене Правилника о оријентационим мерилима.²⁰⁴

Иако је примена Правилника о оријентационим мерилима показала изванредне резултате, ВСТС ће и у наредном раздобљу пратити примену и анализирати учинке Правилника о оријентационим мерилима те ће заједно с представницима правосудне заједнице радити на његовом унапређењу с циљем повећања ефикасности правосуђа и бољег приступа правди свим грађанима БиХ.²⁰⁵

²⁰⁴ Правилник о оријентационим мерилима за рад судија и стручних сарадника у судовима у БиХ ступио је на снагу 4.6.2012. године објавом у „Службеном гласнику БиХ“, број 43/12.

²⁰⁵ Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине, *Годишњи извештај за 2014. годину*, Високи судски и тужилачки савет Босне и Херцеговине, Сарајево, 2015., стр. 37.

Током 2014. године ВСТС је посебну пажњу посветио броју и трајању нерешених стечајних предмета. Наиме, на основу анализе која је сачињена у марту 2014. године евидентно је да предмети стечаја трају веома дуго. Стога је ВСТС на седници одржаној 5.3.2014. године донео закључак да се одрже састанци са председницима судова који су надлежни за спровођење стечајних поступака, судијама који поступају по стечајним предметима и стечајним управницима.²⁰⁶



Графикон 1. Приказ продуктивности према броју ријешених предмета

Разговарало се о основним проблемима, изналажењу конкретних решења за стечајне поступке у постојећем законском оквиру, унапређењу ефикасности и смањењу дужине трајања стечајних поступака.

У разговорима између учесника састанка идентификовани су следећи проблеми:

- велики број предмета који су проистекли из стечајних предмета²⁰⁷ и који су покренути у многим судовима у БиХ,
- недовољан проток информација како између судова тако и стечајних управника и судија.

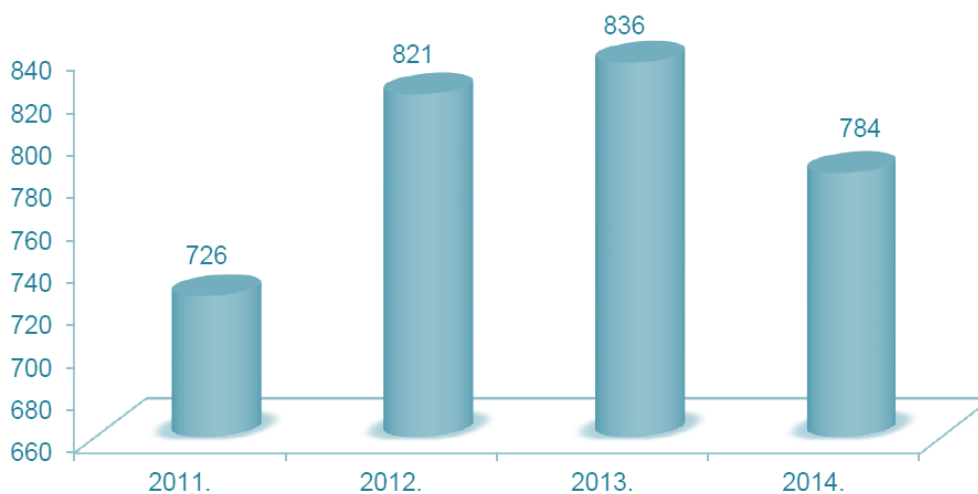
Имајући у виду број и трајање нерешених стечајних предмета, судови су обавезни да у наредном периоду креирају посебне планове решавања стечајних предмета и планове решавања предмета проистеклих из стечаја. Судови имају обавезу приоритетно решавати предмете проистекле из стечајних предмета.

²⁰⁶ Састанци су организовани у оквиру пројекта „Унапређење ефикасности правосуђа“ који финансирају краљевине Норвешка и Шведска.

²⁰⁷ Предмети произишли из стечаја су предмети (парнични, привредни, земљишнокњижни предмети,...) које је неопходно претходно решити да би се решио стечајни поступак.

У периоду од само 6 месеци дошло је до смањења броја предмета проистеклих из стечаја за 49% односно број тих предмета је смањен за 891 (с 1.804 на 913 предмета).²⁰⁸

У циљу размене искустава у погледу решавања стечајних предмета, у децембру 2014. године одржана је радионица на тему „Стечајни предмети“. Циљ радионице је био да се судовима презентују стварни подаци о стечајним предметима и скрене пажња на тренд решавања, старост и трајање нерешених стечајних предмета у правосуђу БиХ и да се идентификују даљњи кораци које је потребно предузети да би се убрзао процес рјешавања стечајних предмета.



Графикон 2. Тренд нерешених стечајних предмета кроз године

Број нерешених предмета:

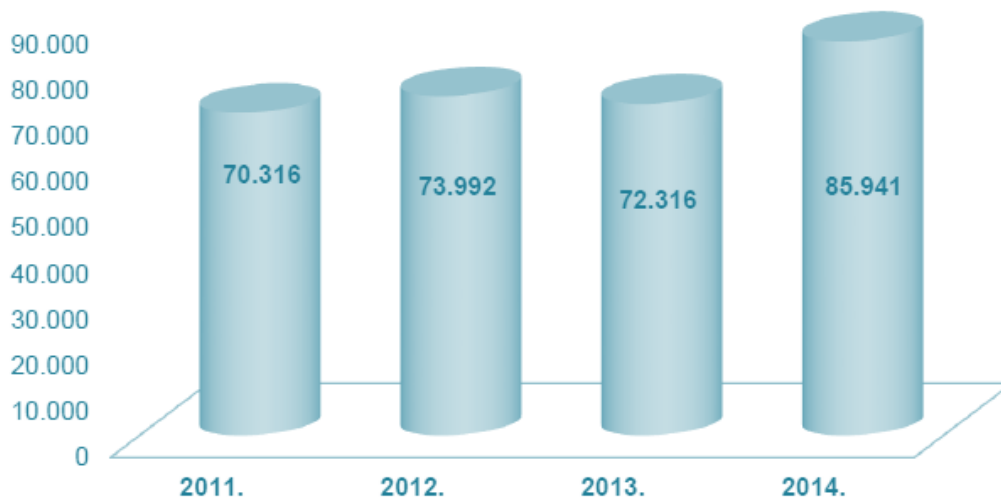
- старијих од 23 године смањен за 21% у односу на 2013. годину односно са 164 на 136 предмета,
- старих 18 година или више смањен за 15% у односу на 2013. годину односно са 314 на 272 предмета,
- старих 10 година или више смањен за 40% у односу на 2013. годину односно са 14.723 на 10.502 предмета,
- старих 6 година или више смањен за 34% у односу на 2013. годину односно са 109.603 на 81.805 предмета.

ВСТС у оквиру Пројекта унапређења ефикасности правосуђа спроводи активности усмерене ка побољшању рада судова у БиХ како би се корисницима правосудног

²⁰⁸ Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине, *Годишњи извештај за 2014. годину*, Високи судски и тужилачки савет Босне и Херцеговине, Сарајево, 2015., стр. 38.

система обезбедило решавање предмета у разумном року. Битна активност усмерена ка овом циљу је и имплементација Упутства за сачињавање плана решавања предмета. Сама идеја увођења планова решавања предмета је иницирана 2010. године кад је ВСТС започео са великим бројем активности усмерених ка повећању ефикасности правосуђа.

Захваљујући имплементацији планова сваке године судови реше преко 70.000 најстаријих предмета. Током 2014. године судови су захваљујући плановима решили 85.941 предмет, што представља повећање броја решених предмета из плана за 16% (13.625 предмета) у односу на 2013. годину.



Графикон 3. Тренд решавања предмета у плановима кроз године

Поред смањења броја нерешених предмета у судовима ВСТС је током 2014. године посебну пажњу посветио анализирању трајања поступка. У том циљу од 2012. године ВСТС спроводи Правилник о временским оквирима за поступање у предметима у пилот судовима и тужилаштвима у БиХ.²⁰⁹ Правилником су дефинисани оптимални и предвидиви рокови за поступање у предметима.

Оптимални²¹⁰ рок за поступање у предметима представља стандардни временски оквир за законито и ефикасно решавање одређене врсте предмета.

²⁰⁹ „Службени гласник БиХ“, број 5/13, 101/13 и 61/14.

²¹⁰ При изради оптималних рокова за решавање предмета као основа се узимају рокови прописани законом за поједине фазе поступка односно поједине радње током поступка у зависности од врсте поступка и врсте предмета и ефективно вријеме које је потребно за извођење потребних процесних радњи за које рокови нису прописани законом, а које је одређено на искуственој основи с обзиром на природу и садржину процесних радњи.

Предвидиви²¹¹ рок је реални временски оквир у којем се може очекивати окончање поступка у конкретном предмету, рачунајући од тренутка пријема иницијалног акта у правосудну институцију.

У случајевима када је предвидиви рок дужи од оптималног потребно је предузети континуиране активности усмерене ка његовом скраћењу.

ВСТС је крајем 2013. године донео одлуку да од 1.1.2014. године започне примјена Правилника и Упутства у свим правосудним институцијама. На тај начин је први пут уведена њихова обавеза да утврде рокове у којима очекују решавање предмета из своје надлежности. Правосудне институције су израдиле своје појединачне одлуке о предвидивим роковима у 2014. години и пратиле су њихово остваривање кроз израду извјештаја о поштовању оптималних и предвидивих рокова.

3.3.7. Развојна стратегија за сваки суд

Сваки суд можда уз помоћ министарства мора развити стратегију решавања заосталих предмета. Стратегије за смањење броја заосталих предмета треба договорити на састанцима суда са свим судијама присутним. На овај начин, судије ће бити у могућности да мотивишу једни друге у заједничком подухвату. Стратегија треба бити израђена у писменом облику са конкретним циљевима и роковима.

Такође би било корисно одржати састанак са локалном адвокатском комором да се разговара о стратегији смањења броја заосталих предмета. Адвокати могу имати предлоге или идеје. Адвокати такође морају разумети приоритет који ће судије дати решавању заосталих предмета. Овај састанак би могао бити прилика да се адвокатској комори јасно поручи да судије неће дозвољавати одлагање процеса, те да ће очекивати од адвоката да на рочишта долазе спремни.

Комисија за ревизију закона Брчко је предложила план у више фаза укључујући и прва четири корака наведених у даљем тексту. Такође постоје друге могућности, а ограничава их само инвентивност дотичних судова.

Полазна тачка за решавање заосталих предмета је схватање природе њиховог настанка. Различити предмети су заостали из различитих разлога и у различитим фазама, а и сами предмети су међусобно различити. Само након одређивања природе заос-

²¹¹ Приликом одређивања предвидивих рокова за решавање предмета у правосудним институцијама потребно је, осим оптималног рока за односну врсту предмета, узети у обзир заостатке у погледу нерешених предмета одређеног реферата у свакој појединачној институцији и вријеме потребно за њихово решавање с обзиром на њене расположиве ресурсе и утврђена оријентациона мерила.

талих предмета на једном суду колико су стари предмети, које су врсте предмета проблематичне и у којем су фази одложени, итд. може се направити осмишљен план за решавање тих предмета.

Овоме се може приступити на различите начине. Од сваког судије може тражити да прегледа и направи листу својих заосталих предмета. У неким ситуацијама, ефикасније је да председник суда тражи од неког искуснијег судије да прегледа заостале предмете код колега судија.²¹²

Већина заосталих предмета би се могла решити нагодбом. Странке које су се на почетку опирале нагодби, након дугих одлагања и трошкова, а без судског решења, могу постати заинтересоване за алтернативе традиционалним судским методама. Оценом заосталих предмета може се идентификовати врсте предмета где је нагодба вероватна, па се могу заказати рочишта за нагодбу.

Предмети који се не заврше нагодбом, постепено се могу уврстити у судијске календаре по претходно утврђеном распореду. Распоред уврштавања заосталих предмета може водити ка циљу постепеног смањења броја заосталих предмета, смањујући га у извесном року на одређени ниво. Јасно је да ће се обим посла судија у периоду смањења броја заосталих предмета повећати. Судија треба да буде довољно предан правовременом задовољавању правде и има довољан осећај одговорности, да буде спреман на ове жртве. Председник суда можда ће требати порадити на мотивацији судија да схвате ову чињеницу. Ако је превише лако занемарити заостале предмете, због притиска ново примљених предмета, било би корисно одредити једну седмицу месечно или један дан седмично за овакве предмете. Ово ће осигурати да судија посвети одређени део свог времена и пажње раду на старим предметима у свом реферату.²¹³

Наравно, ефикасније коришћење времена може бити одлучан фактор тако да судија може радити на већем броју предмета укључујући и заостале предмете - а да не мора нужно радити дуже. У Брчком, Комисија за ревизију закона је ишла тако далеко да је направила примерак распореда како судија треба користити своје радно време.

У најмању руку, сваки судија треба размотрити колико је времена у дану изгубио или потрошио на релативно непродуктивне активности. Службеници суда могу се тако

²¹² Искусни судија може дати тачнији и конзистентнији преглед за читав суд. Овај искусни судија може такође приликом анализе открити у чему би те којим би судијама користило саветовање или друга подршка суда.

²¹³ Судија у крајној линији је онај који контролише свој календар, те ће одвајањем дела времена за то моћи почети полако смањивати овај мучни терет.

распоредити да обављају административне послове у складу са распоредом рада судије, те да тако судија, у највећем могућем делу радног дана, ради на најпродуктивнији начин. Преглед списка и остале активности који не захтевају присутност и помоћ службеника се могу обавити након радног времена. Ефективно коришћење времена је од критичне важности за судије. Оно није неопходно само ради смањења броја заосталих предмета, него је важно да би се помогло судијама да остану ажурни са својим редовним предметима.

Редовно и често извештавање председника суда о напретку у смањењу броја заосталих предмета може бити врло мотивишуће. Успеси се могу похвалити током целог процеса, а судије вероватно желе избећи давање извештаја који показују мало или нимало напретка.

Ако су се судије суда као група договориле о стратегији смањења броја заосталих предмета те себи, као суду, одредиле циљеве у овом правцу, тада редовне извештаје о напретку могу на судским састанцима разматрати са свим судијама.²¹⁴ Ако циљеви нису постигнути, група треба сагледати колико су они реалистични и можда направити неке измене, укључујући прераспodelу послова и ако је потребно, и промену стратегије.

Већ је препоручено да судови требају прихватити „стандардно време суђења“: очекивања или циљеве времена потребног да се заврши били која врста предмета. Сличан процес би се могао увести за заостале предмете. Тада судије могу обавестити адвокате да суд очекује да се тај случај реши у одређеном временском року и наставити по том распореду. Адвокати морају бити посебно упозорени да одлагања неће бити одобрена. Део заосталих предмета чине неактивни предмети. Може постојати више разлога за то:

- предмет се завршио нагодбом међу странкама,
- тужитељ је де факто напустио тужбу,
- тражбина је постала беспредметна због насталих догађаја у међувремену,
- рок застаре је истекао,
- списе су изгубљен, или
- једна или више странака је преминула или напустила земљу, те је ван судске надлежности, итд.

Ови предмети се, међутим, и даље воде као „активни“ и тиме повећавају број заосталих предмета. Суд може, а и треба периодично прегледати текуће предмете и

²¹⁴ Они који су најуспешнији могу се похвалити, а њихове успешне методе могу се презентовати.

идентификовати оне који су неактивни више од шест месеци. Предмете који су дуже времена неактивни, треба поново активирати или одбацити. У САД је честа пракса да се издаје „Наредба за изјашњење“ (*Order to Show Cause*) зашто један неактивни предмет не треба закључити због непостојања активног интереса. Странке су се дужне да се појаве и да објасне зашто предмет не треба закључити. Одлагања се морају објаснити и оправдати на оваквим рочиштима. У противном се случај одбацује. Док промена као ова америчка може захтевати промену процесних закона. Процедура са сличном сврхом постоји у члану 200. Федералног Закона о парничном поступку²¹⁵ и члану 216. Закона о парничном поступку Републике Српске²¹⁶. Покретачки механизми су:

- нагодба,
- недолазак обе странке на рочиште,
- ако се странке не упусте у расправу на рочишту,
- недолазак једне странке (која је уредно обавештена) те захтев друге странке за обуставом поступка.

У сваком од ових случајева, суд може предмет ставити у стање мировања. Након четири месеца, осим ако нека странка предузме иницијативу, предмет се одбацује.²¹⁷ Члан 200. одређује да, ако су услови за мировање више пута испуњени, предмет се може одбацити, без одгађања од четири месеца.

Судије могу спремније користити ове одредбе, посебно са старим и заосталим предметима. Преглед списка може показати да су се услови за одбацивање случаја већ више пута испунити, а посебно зато јер је недолазак честа појава. Такође судови могу заказати рочишта са дуго неактивним предметима, тражећи прилику да одреде мировање. Ако се појави само једна странка, судија је може упитати да ли тражи мировање. Затим треба вредно наставити са оваквим предметима након четири месеца и одбацити их. Ова процедура може помоћи при рашчишћавању старих предмета. Такође би помогло кад би се променили процедурални закони, тако да се судији даје више дискреције да одбаци предмете које странке неактивно воде или да одбаци тужбе које су постале беспредметне због насталих догађаја у међувремену или протеком времена.

²¹⁵ „Службене новине Федерације БиХ“ бр. 53/03.

²¹⁶ „Службени гласник Републике Српске“ бр. 85/03, 74/05, 63/07 и 49/09.

²¹⁷ Закон о парничном поступку Федерације Босне и Херцеговине, члан 201 - види такође Републике Српске Закон о парничном поступку, члан 217.

3.3.8. Ангажовање искусних судија код судова са доста заосталих предмета

Једна од успешно коришћених техника је трансфер судија, на привременој основи, са једног суда на други како би задовољили потребе због притиска великог броја предмета. Док многи судови приговарају да им недостаје особља, нема дилеме о томе да је потреба на неким већа него на другим. Оптимално коришћење судских средстава (самих судија) треба укључивати привремено упућивање судија тамо где постоји највећа потреба за тим. Наравно, најискусније судије ће вероватно постићи највеће резултате. Ова процедура је тренутно дозвољена законом.²¹⁸ Барем један кантон је то недавно користио, кад је председник кантоналног суда упутио судије са једног општинског суда на други, унутар кантона. Супституција судија изван граница кантона захтева законску дозволу, али то треба размотрити као могућност. Потенцијално коришћење оваквих процедура представља још један битан разлог за прихватање јединственог Правилника о раду судова за све судове.

Посебно обећава привремено упошљавање судија са другостепених судова на првостепеним. Ове судије су искусније и у правилу, мање оптерећене него првостепене судије (јер другостепени судови имају мање проблема са заосталим предметима). Овакво привремено упошљавање судија даје још једну корист, а то је искуство размена различитих мишљења што може бити корисно како за другостепене, тако и за првостепене судије.

У другим земљама, посебно у САД, судови су користили судије у пензији за овакву врсту помоћи. Неке судије су се вољне вратити и радити додатни посао. Они са одличним способностима и искуством, посебно у управљању предметима могу дати велике резултате у смањењу броја заосталих предмета, чак и у релативно кратком времену. Док није посве јасно постоји ли у Босни и Херцеговини довољан број судија у пензији који су и способни и доступни, то је могућност коју вреди размотрити, а посебно за судове где постоје непопуњена радна места.

3.3.9. Недоступност странке

Један од најчешћих разлога за дуго одлагање предмета је недоступност странке, којој се не може уручити позив. Такви предмети обично су неактивни, те само повећавају број заосталих предмета, а очито се ништа не може учинити. Чекање и одлагање

²¹⁸ Нпр. Закон о судовима у Зеничко Добојском Кантону, члан 98 први параграф.

значи само продужетак, са мало изгледа да ће се ситуација променити самим протеком времена. Суд мора настојати да минимизира одлагање рочишта колико је то могуће.

Колико је могуће, суд треба ставити терет на тужиоца у парници да нађе туженог и да пружи тачну адресу. Када тужилац то не може урадити, садашњи Закони о парничном поступку у оба ентитета одређују да суд треба покушати добити ту информацију од надлежног управног органа.

Ако ова настојања не успеју, суд треба активно да искористи алтернативе допуштене законом. Једна опција је да одреди привременог заступника одсутне странке, што допушта наставак процеса²¹⁹. Друга опција је стављање писменог обавештења на огласну таблу суда.²²⁰ Поента је да предмет не треба бити неактиван само зато што је странка недоступна или што јој се позив не може да јој се уручи. Суд мора савесно да настоји да изврши доставу, а у случају да не успе, мора одмах прећи на једну од алтернативних метода.

3.4. ПОДСТИЦАЊЕ ПРОДУКТИВНОГ РАДНОГ СТАВА МЕЂУ СУДИЈАМА И СЛУЖБЕНИЦИМА

3.4.1. Инспирисање поноса и преданости добром служењу јавности

Реформа људских ставова је можда најтежа, али исто тако и најважнија од свих. Коначно, сви у суду, почевши од председника суда, морају имати осећај одговорности за квалитет правде и квалитет који суд даје у служењу јавности. Остаци прошлости, када су обавезе биле дефиниране као пуко „поштовање правила“ морају бити искорењени, што омогућује постављење филозофије орјентисане ка резултатима у раду суда. Појединци у судском систему морају препознати и ценити своју улогу у широј мисији организације суда и правосудног система у целини - што укључује праведно и ефикасно процесирање предмета - тако да они могу обављати своје дужности на начин који унапређује ту мисију.

Иако председник суда распоређује предмете својим судијама, он мора задржати осећај одговорности за правовремено и ефикасно процесирање тих предмета. У складу с тим, он мора пратити како поједине судије раде на задуженим предметима и преузети акцију кад год неки судија заостаје у свом раду. Слично томе он или она мора преузети

²¹⁹ Федерални Закон о парничном поступку, члан 76, РС Закон о парничном поступку, члан 84.

²²⁰ Федерални Закон о парничном поступку, члан 138 и члан 135, први и други параграф, РС Закон о парничном поступку, члан 148, 145, први и други параграф.

одговорност и реаговати, ако постане очито да судија не поштује своје етичке дужности, укључујући дужност да поштено одради радни дан.

Кад поједине судије преносе послове својим дактилографима или другим службеницима, они остају и даље одговорни за правилно обављање тих послова. Ако је предмет изгубљен или загубљен у систему, чак и због грешке службеника, мора се сматрати одговорним одговарајући судија. Слично томе, на свим нивоима запослених у суду, супервизори делегирају задатке нижим службеницима, али задржавају крајњу одговорност за правовремено и квалитетно обављен посао.

Особама који више година раде у судском систему ће бити тешко да прихвате нове начине схватања свог посла.²²¹ Проблем стварања новог осећаја одговорности је посебно изражен кад се тиче судског особља. Они настављају да раде за врло ниске плате, које се нередовно исплаћују. Само тражити од њих да буду одговорнији у обављању посла или да раде више, без одговарајуће надокнаде, тешко ће наићи на позитиван одговор.

Успех у изградњи нових радних навика захтева време и стрпљење. Како судије и руководеће особље буду испољавали боље радне навике, и буду говорили о свом раду у смислу мисије и сврхе суда, тако ће се навике развијати. Временом судски службеници могу прихватити нове радне навике у суду.

3.4.2. Ефикасност као приоритет

Лако је кривити процедурални закон за кашњења у систему, ЈСАП-ова оцена је да је то више питање ставова судија него самог закона.²²² Један општински судија је ово потврдио, истичући да закон заиста садржи такве одредбе, које би - ако се одлучно примене могле убрзати решавање предмета, те је позвао судије да покажу више одлучност.²²³

Док одлучност представља битан квалитет доброг судије, те особина коју мора развити сваки судија, постоји и питање избора између приоритета. Потребу за конач-

²²¹ Они могу итекако сумњати у препоруке међународног тима који неизбежно има ограничено искуство са практичним радом у босанском јавном сектору.

²²² UNMIBH/JSAP, „Judicial Reform Index for Bosnia and Herzegovina“, Vol. 2 / ABA American Bar Association, CEELI Central European and Eurasian Law Initiative, Washington, DC, American Bar Association, February 2006.

²²³ Ове идеје нам показују да сами процедурални закони можда и нису главна препрека, него њихово схватање и правна култура која из тога произилази.

ном, неоспоривом истином треба превагнути у односу на време и друга средства која треба потрошити у настојањима да се отклони свака сумња. Судије морају увидети да одлагања сама по себи штете правди, те да заказивање додатног рочишта, или тражење додатног вештачења, могу нанети већу штету идеалу правде него ако се занемари доказ од маргиналне важности.

Ако судије вишим приоритетом сматрају правовремености и ефикасност, могу ти садашњи процедурални закон користити тако да избегну непотребна одгађања. Ако узмемо у обзир питање ефикасности, судије морају бити спремнији да одрже рочишта без обзира на одсутност једне странке, чешће доносити пресуде због изостанка. те спремније да изричу санкције и казне за недолазак. Судије такође требају више пазити на питање правоснажности кад одлучују да ли требају тражити додатне доказе и заказивати додатна рочишта.

Тakoђе је од критичне важности да другостепене судије поштују пресуде првостепених судија који одлуче да се одрекну доказа маргиналне важности у корист експедитивнијег решавања предмета.

Ако виши судови не буду схватили и ценили ову равнотежу, првостепене судије ће бити принуђене - из страха од укидања пресуде да наставе водити предмете до апсурдне дужине трајања.²²⁴

3.4.3. Стварање нових очекивања код судија

Планирано реструктуирање судова отвара неслућене могућности за судије. Плате су повећане, те ће се у складу са предлогом о реструктуирању, судије такмичити за место судија у новим реструктуираним судовима. Током процеса оцењивања и избора, судске кандидате треба обавестити о новим очекивањима од суда и од судија који буду почашћени да буду изабрани. Како би овај приступ био успешан, комисија која врши преглед и постављање нових судија мора схватити и нагласити промену ставова, те одговарајуће промене радних навика суда, које се очекују. Кандидатима треба рећи да ће се од њих очекивати да раде до касно и викендом како би стигли решити заостале предмете, те да осигурају да не настану нови заостаци.

Главни фактор у одабиру нових судија треба дакле бити воља и преданост кандидата да вредно ради, те да ради додатно време кад год је то потребно како би се слу-

²²⁴ ЕУ Прикупљање података о ресурсима и процесима у оквиру система правосуђа 2010. године, у оквиру Пројекта: ЕУ, United Nations Office on Drugs and Crime, *Развој инструмената мониторинга за правосудне и полицијске институције Западног Балкана 2009-2011.*, Сарајево, 2010.

чај решио правовремено. Судским кандидатима треба ставити до знања да високе плате судија носе са собом обавезу услов за запослење да задуже велики број предмета, те да вредно раде, чак и до касно, како би осигурали да предмети напредују како треба. Није битно да судије раде до касно, јер циљ није из њих извући екстра учинак. Битно је да судије мере свој рад ажурношћу својих предмета у раду, а не бројем проведених сати. Ако његови предмети трају предуго судија мора радити додатно време како би осигурао да странкама у поступку и адвокатима пружи правовремену правду. Упркос дубокој економској кризи у Босни и Херцеговини и најављеним мерама штедње и рационализације на свим нивоима, судије и тужиоци у Босни и Херцеговини и даље су регионални лидери у висини плата, које су истовремено у енормном несразмеру у односу на просечне личне дохотке у Босни и Херцеговини. Највише основне плате, у односу на исти правосудни ранг у државама регије, имају судије и тужиоци Суда и Тужилаштва Босне и Херцеговине, односно судије Уставног суда Босне и Херцеговине.

3.4.4. Изјаве о мисији суда

Корисно је да суд изрази „мисију“ суда, тј. Принципе и идеале који ће водити рад суда. Изјаву о мисији треба донети на колегијалном састанку судија и руководећег судског особља. На малим судовима можда сви службеници могу учествовати у процесу, а то је веома пожељно. Сврха развијања изјаве о мисији је да се сви унутар организације концентришу на исти циљ. Ако се изјава може усвојити консензусом свих учесника, након што у њеном доношењу учествује широк круг, вероватно ће као значајан преглед идеала суда бити прихваћена од судија и службеника на свим нивоима. Изјава о мисији коју је објавио председник суда, без консултација са другим судијама и службеницима, има мање шансе да постигне жељени резултат.

Изјаве о мисији не требају бити дугачке, али не смију занемарити нити једну кључну вредност, односно идеал организације. За суд, ови принципи могу и требају укључити концепт правде, независности, правичности, ефикасности, служења јавности и/или владавини закона.

Док се ове изјаве могу разликовати у дужини и садржају, они одражавају исте основне принципе који су релевантни за сваки судски систем. Међу овим принципима, ефикасност и правовременост су они који су били и јесу потцењени у судском систему Босне и Херцеговине.

Могуће је такође одредити општу изјаву мисије и проширити је на низ врло конкретних циљева суда. Ако направимо конкретне циљеве, тиме можемо уопштеним изјавама дати већу релевантност за свакодневно обављање службених послова на суду.

Судски систем за оцењивање рада службеника се може такође конкретно везати са идеалима суда, како су изражени у изјави мисије. Овим ће бити јасно да је обавеза свих да служе и подржавају мисију суда.

Изјава о мисији може бити истакнута на видљивом месту у радном простору суда, тако да судије и службенике стално подсећа на више принципе којима служе. Такође може бити корисно поставити их на место видљиво за јавност, како би се још више учврстила висока очекивања интегритета и служења јавности.

4. ЕКОНОМСКА ЕФИКАСНОСТ РАДНИХ СПОРОВА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

4.1. РАДНИ СПОРОВИ КАО ДЕО РАДНОГ АНГАЖОВАЊА СУДСТВА

Радни спорови су спорови између радника и послодавца, или синдиката и послодавца, тј. удружења послодаваца, поводом повреде права или интереса, односно неизвршавања обавеза из радног односа, тј. уговора о раду, који се решавају пред трећим непристрасним органом изван радне средине.²²⁵ Овај појам радног спора садржи две темељне материјално-правне карактеристике:

- да је право које је предмет спора као такво утврђено, односно да није извршена утврђена обавеза
- да право тј. непосредни интерес, односно обавеза, проистичу непосредно из рада, односно из радног односа или да су у вези са овим односом.²²⁶

Овај појам није потпун уколико му се не додају и процесно-правни елементи у решавању радних спорова (органи, надлежност и поступак), а на њиховом основу се долази до општег појма радног спора.

Претпоставка за појаву радних спорова је евидентност постојања међусобно супротстављених интереса радника и послодаваца, јер реализовање интереса једног субјекта истовремено значи, у принципу, немогућност реализације интереса другог субјекта.

Свако значајније улагање у људски фактор-радни колектив (веће наднице, улагање у заштиту на раду, образовање, пензионе фондове, обезбеђење права у случају технолошких вишкова, повећање премије и др.) као последицу доноси смањење добити послодавца, односно власника предузећа. У питању је перманентни сукоб реалних материјалних интереса између радника и послодавца, који објективно произлази из немогућности да путем производног процеса обезбеди задовољавање свих потреба, односно захтева радника. Према томе, радни спорови су последица објективно различитог положаја социјалних партнера, легитимности њихових различитих економских, социјалних, професионалних и других интереса.

²²⁵ Срдих, М., *Радно право*, Универзитет Привредна академија, Нови Сад, 2006.

²²⁶ Дедић, С., Градашчевић-Сијерчић, Ј., *Радно право*, Магистрат, Сарајево, 2003.

Конкретније, радни спорови су нераздвајни део обављања зависног рада, тј. природе односа на тржишту рада, где се, с једне стране, налазе власници капитала - послодавци који организирају рад, а с друге запослени и њихови представници.²²⁷

Конкретна манифестација изостанка задовољавања индивидуалних или колективних интереса актера радних односа манифестује се у виду конфликта и спорних питања у релацијама социјалних партнера. Због тога, сваки спор супротставља стране радног односа у вези са предметом спора, доводећи их у позиције у којима истичу контрадикторне захтеве. Шире гледано, свако питање око кога запослени улази у сукоб с послодавцем може се, у случају да га решава треће непосредно лице, сматрати радним спором.

У теорији радног права, наводи се да је непосредна веза са правима, обавезама и одговорностима из радног односа битни елемент који чини најсуптилнију карактеристику радног спора. У том смислу, с обзиром на предмет радног спора битно је:²²⁸

- да је дошло до повреде права, интереса или обавеза који проистиче из радног односа, тј. из права на раду и у вези са радом;
- да су право, тј. непосредни интерес, односно обавезе утврђене хетерономним или аутономним прописом;
- да се ради о спору који настаје поводом утврђивања права и обавезе из радног односа, односно поводом регулисања радног односа.

У теорији и судској пракси деоба радних спорова врши се с обзиром на њихова специфична обележја: странке, предмет, природу, органе и поступак за њихово решавање. С обзиром на субјекте и предмет спора, радни спорови се деле на индивидуалне и колективне радне спорове.²²⁹

Ако се пође од природе, односно специфичних обележја спора, тада имамо поделу на правне и интересне (економске) спорове. У односу на органе и поступак за решавање спорова, радни спорови се деле на радне спорове који се решавају од стране судова у судском поступку, спорове који се решавају од стране вансудских органа у поступку мирења и арбитраже, те спорове који се решавају методама колективне акције било запослених, било послодаваца.²³⁰

²²⁷ Брајић, В., *Радно право*, Савремена администрација, Београд, 1991.

²²⁸ Јовановић, П., *Радно право*, шесто измењено и допуњено издање, Центар за издавачку делатност, Правни факултет, Нови Сад, 2012.

²²⁹ Срдих, М., *Радно право*, Универзитет Привредна академија, Нови Сад, 2006.

²³⁰ Дедић, С., Градашчевић-Сијерчић, Ј., *Радно право*, Магистрат, Сарајево, 2003.

С обзиром на сва ова специфична обележја, посматрајући радноправну теорију али и праксу, уобичајена је подела радних спорова на две групе: индивидуалне радне спорове и колективне радне спорове.

Успостављање делотворних институционалних механизма за решавање радних спорова, као и ефикасних мера у циљу превенције њиховог настанка основни су предуслови за постизање социјалног и индустријског мира у демократском друштву. Радни спорови примарно представљају неслагање око одређених питања или групе питања између запослених и послодаваца. За ове је позиције карактеристично је да су супротстављене у погледу права и обавеза које произилазе из њиховог правног односа (односно спровођења законских права) или представљају неусаглашене захтеве за прерасподелу економских ресурса кроз преговарање.²³¹

У самој сржи радног спора подразумевамо постојање три есенцијалне компоненте: стране у спору, предмет спора и ефекти спора. Како у Закону о раду, као општем закону, није садржана општа дефиниција радног спора тада се може рећи да је концепт радних спорова утемељен на основу актуелне правне доктрине и специфичности радних спорова које произилазе из анализе правних прописа којима су регулисани (или прецизније, закона којима се ова материја ближе уређује).

Теорија радног права разликује три групе класификације радних спорова: према странама у радном спору (субјективни критеријум), типу радног спора (објективни критеријум) и предмету повреде права.

Једна од важнијих подела радних спорова јесте подела у односу на предмет спора, па тако можемо разликовати спорове по питању права (радни спорови о утврђивању права чији је предмет прописан правима и обавезама из радних односа) и спорови који нису правне природе, односно радни по питању интереса (предмет ових спорова је успостављање нових права и обавеза о раду, а односе се на нове прописе о интересима странака у радном односу и најчешће настаје као резултат неуспешног колективног преговарања).²³²

²³¹ Резолуција бр. 15 Међународне организације рада која се односи на питање штрајка, локаута и других последица насталих услед радних спорова, доступно на сајту: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/res/strikes.pdf>, (приступљено дана 17.04.2015. године)

²³² Међународна организација рада, (Substantive provision of labour legislation: Settlement of collective labour disputes); доступно на сајту: <http://www.ilo.org/legacy/english/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch4.htm> (приступљено дана 17.04.2015. године)

Друга подела је на колективне и индивидуалне радне спорове.²³³ Колективни радни спорови представљају спорове између страна које су у колективном радном односу (група радника или организација радника са једне стране и послодавца са друге), те њихов предмет може бити остваривање колективних права или се односе на опште интересе. Индивидуални радни спорови се могу дефинисати као спорови који се јављају између странака и односе се на појединачни радни однос (запослени и послодавац) и њихов предмет су права и обавезе који изражавају појединачне интересе ових странака.²³⁴

Уобичајени приступи у решавању радних спорова изузимајући судски начин решавања који су препознати у правној доктрини и упоредном праву јесу алтернативни (вансудски) начини решавања спорова. Алтернативно решавање радних спорова обухвата различите поступке који се одвијају ван суда, најчешће уз помоћ треће неутралне стране, која у зависности од врсте поступка може имати различите улоге и различит ниво утицаја на решење спора. Примена ових метода у решавању радних спорова доприноси остваривању социјалне правде, проналажењу функционалног решења, при чему се води рачуна о свим елементима спора и о правичности, те самим тим прилагодљиви су и могу се користити у свим ситуацијама.²³⁵

Систем индустријских односа у БиХ представља део система општег економског, друштвеног и правног уређења БиХ и њених ентитета, односно Републике Српске (РС), Федерације Босне и Херцеговине (ФБИХ) и Брчко Дистрикта (БД). Утемељен је на законских актима и колективним уговорима разних Ентитета и Дистрикта и регулише успостављање радног односа и друга значајна питања, решавање радних спорова (посредовање, мирење, арбитража), спровођење трипартитног и бипартитног социјалног дијалога (тј. колективног преговарања) и питања у вези штрајка. На нивоу државе постоје само акта која регулишу радни однос државних службеника и намештеника који су запослени у институцијама БиХ. У Ентитетима и Дистрикту, Закон о раду омогућио је

²³³ Понекад је тешко подвући јасну разлику између индивидуалних и колективних радних спорова, зато што индивидуални радни спор се може трансформисати у колективни радни спор, нарочито у ситуацијама када су у сам спор укључени синдикати.

²³⁴ Међународна организација рада, (Substantive provision of labour legislation: Settlement of collective labour disputes); доступно на сајту: <http://www.ilo.org/legacy/english/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch4.htm> (приступљено дана 17.04.2015. године)

²³⁵ Јашаревић, С., *Решавање радних спорова мирним путем у теорији и пракси*, Нови Сад, 2000., стр. 39.

оснивање Социо-економског савета на трипартитној основи, док је у Републици Српској усвојен Закон о Социо-економском савету. Исти закони омогућавају колективно преговарање ради закључивања општег, гранских и колективних уговора на нивоу предузећа, као и на нивоу једног или више кантона у оквиру ФБиХ.

Према Анексу IV Дејтонског мировног споразума који представља Устав Босне и Херцеговине, надлежност над социјалном политиком и радним законодавством је поверена ентитетима. У Федерацији БиХ, а по њеном Уставу, ова област је у заједничкој надлежности ентитетских и кантоналних нивоа власти. Дакле, област радног законодавства се уређује ентитетским прописима. У Федерацији БиХ, прописи из области радног законодавства обухватају:

- Закон о раду Федерације БиХ²³⁶,
- Општи колективни уговор за територију Федерације БиХ²³⁷,
- Закон о већу упосленика²³⁸,
- Закон о штрајку²³⁹,
- Закон о упошљавању странаца²⁴⁰,
- Закон о посредовању у упошљавању и социјалној сигурности неупослених особа²⁴¹,
- Закон о заштити на раду.²⁴²

У Републици Српској област радног законодавства је уређена:

- Законом о раду Републике Српске из 2000. године²⁴³,
- Општим колективним уговором РС²⁴⁴,
- Закон о савјетима радника²⁴⁵,
- Закон о запошљавању²⁴⁶,

²³⁶ Службене новине Федерације БиХ 43/99, 32/00, 29/03.

²³⁷ Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, број 54/05.

²³⁸ Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 38/04.

²³⁹ Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 14/00.

²⁴⁰ Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 8/99.

²⁴¹ Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 55 /00, 41/01, 22/05, 09/08.

²⁴² Службени лист СР Босне и Херцеговине број 22/90.

²⁴³ Службени гласник Републике Српске, број 55/07.

²⁴⁴ Службени гласник РС број 27/06 и 31/06.

²⁴⁵ Службени гласник Републике Српске, број 26/01.

²⁴⁶ Службени гласник Републике Српске, број 54/05 и 64/06.

- Закон о заштити на раду²⁴⁷,
- Закон о штрајку²⁴⁸,
- Закон о запошљавању страних држављана и лица без држављанства²⁴⁹,
- Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању инвалида²⁵⁰.

На подручју Брчко Дистрикта БиХ област радног законодавства је регулирана следећим прописима:

- Закон о раду Брчко Дистрикта²⁵¹,
- Закон о заштити на раду²⁵²,
- Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености²⁵³,
- Закон о запошљавању странаца²⁵⁴.

У Босни и Херцеговини су, паралелно са домаћим правом, на снази многобројни међународни акти односно уговори. Према Уставу, међународни уговори који су састављени и потврђени у складу с Уставом и објављени, сачињавају део унутрашњег поретка а по правној снази налазе се изнад закона. Њихове одредбе могу да се мењају или укидају искључиво уз услове и начин који су у њима дефинисани или у складу са општим правилима међународног права.

У великом броју земаља Западне Европе, на снази је монистички принцип по којем домаће и међународно право сачињавају јединствени систем. У овом случају, међународни уговори који ратификовани од стране државе не морају бити усвојени посебним националним законским актима и конвертују се у национално право ратификацијом. Они тако по аутоматизму постају део правног система дотичне земље.

С друге стране, према дуалистичкој теорији, сматра се да међународно и домаће право представљају два одвојена и независна правна поретка. Да би међународно право постало обавезујуће и примењиво на подручју једне државе, треба претходно да постане део правног поретка те земље. Зато је неопходно посебно озакоњење уговора.

²⁴⁷ Службени гласник Републике Српске, број 1/08.

²⁴⁸ Службени гласник Републике Српске, број 10/98.

²⁴⁹ Службени гласник Републике Српске, број 97/04, 96/05 и 123/06.

²⁵⁰ Службени гласник Републике Српске, број 98/04 и 91/06.

²⁵¹ Службени гласник Брчко Дистрикта, број 19/06, 19/07 и 25/08.

²⁵² Службени гласник Брчко Дистрикта број, 31/05 и 35/05.

²⁵³ Службени гласник Брчко Дистрикта, број 33/04, 19/07 и 25/08.

²⁵⁴ Службени гласник Брчко Дистрикта, број 15/09 и 19/09.

Под притиском упућених приговора монистичка и дуалистичка теорија су ублажиле своја стајалишта у данашње доба. Практична примена тих теорија усмерена је на узајамни однос правила домаћег и међународног радног права. Правна природа тих норми је различита. Међународне можемо да поделимо на непосредно примењиве (при чему примена не инсистира на предузимању додатних законодавних мера) и програмске норми (које су састављене од програмских изјава или правила и од општих термина неодређеног значења, па их није могуће директно примењивати, нити је могуће да се позивањем на њих пред судом оствари било какво субјективно право или преузети било каква обвеза).

Велики број економских и социјалних права у међународним уговорима је уређена помоћу програмских норми, што подразумева да држава преузима обавезу да, преко владе, спроводи одговарајућу политику према постепеном реализовању међународне норми.

По Анексу IV Дејтонског мировног споразума, Европска конвенција о људским правима и основним слободама има непосредну примену у Босни и Херцеговини. Уставом Федерације БиХ је дефинисано да следећи инструменти, значајни за заштиту људских, односно радних права имају правну снагу једнаку правној снази уставних одредаба. То су: Европска социјална повеља из 1961. године и Протокол I, Међународни уговор о привредним, социјалним и културним правима из 1966. и додатни протоколи из 1989. године, Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације из 1965. године, Међународна конвенција о укидању свих облика дискриминације жена из 1979. године, Декларација Уједињених нација о укидању свих облика нетолеранције и дискриминације засноване на уверењу из 1981. године.

Устав Републике Српске такође штити права на рад као и повезана права. Утврђено је да запосленима радни однос може да престане искључиво под условима који су утврђени законом и колективним уговором, као и право на зараду стечено по основу рада. Запослени, према овом Уставу, уживају право на ограничено радно време, на плаћени годишњи одмор и одсуства, заштиту на раду, посебну заштиту омладине, жена и инвалида.

Загарантована је и слобода синдикалног организовања и право на штрајк, право на социјалну сигурност и социјално осигурање запослених и њихових породица, право на материјално осигурање за време привремене незапослености, све под условима који су дефинисани законом.

Међународне конвенције легислативног карактера пружају оптималне услове за заштиту и унапређење поштовања радних права. Појединац у овом случају пред надлежним органима може да се позове на своја права и иста ефикасно да брани. Ипак, када је међународни план у питању, суштина је да механизми надзора који су до сада прихваћени немају неограничени домет.

Регуларни надзор – односно међународни надзор који се обавља по основу извештаја које државе подnose у вези са применом ратификованих конвенција у области људских и радних права, као и специјални надзори, без обзира да ли су они судског карактера или их реализују одговарајућа тела УН-а се у суштини свде на политички притисак који се путем препорука надлежних органа УН-а врши на државе чланице.

Босна и Херцеговина је ратификовала укупно 68 конвенција Међународне организације рада које је у обавези да имплементира у позитивно законодавство. Велики број ратификованих конвенција бави се регулисањем рада, радних односа и заштите на раду у поморским делатностима, што за Босну и Херцеговину тренутно није од круцијалног значаја. Такође, Босна и Херцеговина је ратификовала неке од најрелевантнијих конвенција Међународне организације рада значајних за домен рада, радних односа и заштите на раду.

Може се говорити да су ентитетски закони о раду углавном засновани на темељним начелима усвојених конвенција. Ипак, било би неопходно осигурати већи степен усклађености прописа о раду са усвојеним конвенцијама, а самим тим и напредак у реализацији већег степена социјалне правде. Ово се пре свега тиче Конвенције о плаћеном годишњем одмору бр. 132., Конвенције о минималној старосној доби бр. 138., Конвенције о заштити материнства бр. 103., Конвенције о једнакости награђивања мушке и женске радне снаге за рад једнаке вредности бр. 100., Конвенције о заштити на раду и здрављу бр. 155. и др.²⁵⁵

У Федерацији БиХ, најновијим Законом о изменама и допунама Закона о раду, који је упућен у законску процедуру, предвиђене су и нове одредбе које детаљније уређују забрану дискриминације и врсте дискриминације у области рада и запошљавања, забрану узнемиравања или сексуалног узнемиравања, насиље по основу пола, као и систематско узнемиравање на раду и у вези са радом укључујући мобинг као специфичан облик систематског узнемиравања.

²⁵⁵ МОП конвенције. Доступне на: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/applbyCtry -cfm?lang=en&STYCHOICE=0338>

Наведеним је предвиђена могућност судског процесуирања случајева дискриминације²⁵⁶ у смислу одредаба овог закона, где је терет доказивања на послодавцу, као и право на надокнаду штете у случају основаности тужбе.

Такође је предвиђен нови члан који недвосмислено прописује да је послодавац у обавези да радницима исплати једнаке надокнаде за рад једнаке вредности без обзира на њихову националну, верску, полну, политичку и синдикалну припадност. Под радом једнаке вредности подразумева се рад који захтева једнак степен стручне спреме, исту радну способност, одговорност и физички и интелектуални рад.

У случају непоштовања законских прописа предвиђена је новчана казна за прекршај за послодавца-правно лице, послодавца-физичко лице, као и одговорно лице у правном лицу.

Оваквим предлозима законских решења законодавац настоји, кроз прецизније и детаљније правно уређење, конкретније да делује на питање унапређења једнакости и равноправности полова и његовој примени у овој веома значајној области друштвених односа. Надаље, општи прописи о раду ипак једним делом нису усаглашени са конвенцијама Међународне организације рада (Конвенција 29 о принудном раду и Конвенција 105 о укидању принудног рада), којим се забрањују сви облици принудног или обавезног рада у свим његовим облицима. Наиме, чланом 32. став 1. Закона о раду Федерације БиХ²⁵⁷ и чланом 43. Закона о раду Републике Српске²⁵⁸ у случају више силе (пожар, потрес, поплава) и изненадног повећања посла, ако и у другим случајевима неопходне потребе, запослени је, а на захтев послодавца, у обавези да ради дуже од пуног радног времена, тј. да ради прековремено, а максимално десет сати недељно. Ова одредба Закона о раду представља најчешће злоупотребљавану одредбу од стране послодавца тако да се од запослених не ретко тражи да раде дуже од пуног радног времена позивајући се на изненадно повећање обима посла. У оваквим случајевима где је радно законодавство дозволило могућност манипулације у периоду велике незапослености, тј. мањка радних места и страха од губитка запослења, послодавац може лако да злоупот-

²⁵⁶ Забрана дискриминације у смислу нацрта Закона о изменама и допунама Закона о раду у Федерацији БиХ се односи на дискриминацију у односу на услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла; услове рада и сва права из радног односа; образовање, оспособљавање и усавршавање; напредовање у послу и отказивање уговора о раду. С тим да се одредбе уговора о раду којима се утврђује дискриминација по неком од ових основа утврђују ништавим.

²⁵⁷ Службене новине Федерације Босне и Херцеговине 43/99, 32/00 и 29/03.

²⁵⁸ Службени Гласник Републике Српске 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03 и 20/07.

ребљава прописе и рад мимо званичног радног времена лако да правда пред инспекцијом рада.

Радно законодавство је данас, у великом броју држава веома развијено. Константна тежња је перманентно унапређивање правне регулативе којом се уређују и штите права запослених. Велики допринос томе доноси и стална активност Међународне организације рада у Женеви која се огледа, пре свега, у виду доношења конвенција и препорука из ове области, а које је велики број земаља имплементирао у своје законодавство. Ипак, традиционално навикнути на једнострано одређивање норми понашања у предузећима, послодавци у великом броју земаља и даље пружају отпор и не ретко крше права запослених.

Због тога је неопходно да се радницима омогући ефикасна и непристрасна, а надасве брза заштита права из радног односа, како би се на тај начин избегли радни спорови већих или мањих размера, а који са собом доносе бројне штетне последице по радника и његову породицу, компанију, регион, а не ретко могу имати штетан утицај и на економију целе државе.

Судска заштита представља један од уобичајених начина заштите права из радних односа. Њен циљ је да се прописи радног законодавства правилно примене на конкретан случај. У упоредном радном праву радне спорове решавају: специјализовани радни суд, радни трибунали, суд опште надлежности и у неким земљама Управни суд.²⁵⁹

У последње време се све више говори о неопходности успостављања специјализованих судова за радне спорове, за шта постоји више разлога. Најзначајнији се односе на постојање неповерења радничких удружења, асоцијација и синдиката у редовне судове, за које се сматра да углавном занемарују интересе радника и штите интересе послодаваца. Сама процедура пред редовним судом не ретко је компликована, дуго траје, уз често нереално велике трошкове, што је, када се узме све заједно у обзир, чини неефикасном. Уз то, судије које су судиле по питању радних спорова често нису довољно специјализоване за проблеме ове врсте, нарочито уколико се ради о колективним радним споровима. Горе наведени разлози били су пресудног значаја да се законодавац у не малом броју држава одлучи на формирање радних судова, који се баве радним споровима.

Радних судова има у пуно држава и распрострањени су по целом свету. Ипак, четири система заштите права из радног односа данас имају највећи утицај: француски,

²⁵⁹ Срдих, М., *Радно право*, Универзитет Привредна академија, Нови Сад, 2006.

немачки, британски и шведски. Не би било згорег напоменути да се у многим земљама спорови везани за права радника по питању социјалног осигурања не сматрају радним споровима, па се и њима баве посебни судови – судови социјалног осигурања. Они постоје у Немачкој и Француској, а постојали су и код нас у периоду између два светска рата, до 1950. године.²⁶⁰

Радни судови се обично баве решавањем индивидуалних и правних спорова, јер су ти спорови погодни за суђење, пошто се ради о примени и тумачењу дефинисаних права. Индивидуални радни спорови настају у вези са повредом права или интереса појединачног радника, док се код колективних спорова ради о повреди права групе радника. Правни спорови би се могли одредити као спорови у вези са применом или интерпретацијом правила о правима запослених утврђених законским прописима и колективним уговорима. Интересни спорови, који се односе на сферу радних спорова везану за утврђивање нових или измену постојећих услова рада, нису толико погодни за суђење. Због тога се ови спорови најчешће решавају мирењем, посредовањем и арбитражом, а радни судови се њима ретко баве и то у Португалији, Шпанији, Данској и Израелу. Највише радних спорова у пракси настаје у вези са:²⁶¹

- престанком радног односа,
- зарадама,
- дисциплинским мерама,
- правима синдикалних активиста и других радничких представника,
- накнадом штете,
- боловањима,
- пензијама и осталим појединачним правима из радног односа.

Значајан извор радних спорова представљају права и обавезе запослених која су утврђена колективним уговорима, као и колективно преговарање. Основне особине поступка пред радним судовима представљају флексибилност и неформалност. У поређењу са редовним, поступци пред радним судовима су бржи, приступачнији и јефтинији.

Посебне процедуре које се старају о брзини и једноставности поступка у радним споровима на снази су у Аргентини, Аустрији, Италији, Француској, Грчкој, Великој

²⁶⁰ Петровић, Б., „Механизми заштите људских права“, *Правна ријеч*, бр 18/2009, Бања Лука, 2009.

²⁶¹ Шундерић, Б., *Право Међународне Организације Рада*, Правни Факултет Универзитета у Београду, Београд, 2001.

Британији, Данској и многим другим државама. Да би се поступак у радним споровима што пре окончао, у неким земљама се одређују максимални рокови за обављање појединих процесних радњи и окончање радног спора. Тако је у Италији, 1970. године, рок за решавање спора у првом степену сведен на 60 дана, а у Швајцарској радни судови имају задатак да воде рачуна да се избегну безразложна одлагања и одуговлачења поступка.²⁶²

У пракси брзина решавања радних спорова зависи од врсте, броја лица обухваћених спором, као и од компликованости питања која су спорна. Најбрже раде радни судови у Немачкој и Швајцарској. Тамо се спор решава за отприлике 3 месеца.

Детаљ које поступак пред радним судом чини посебним је и његова бесплатност. Тачније речено, странке су ослобођене плаћања такси, а свака од њих сноси трошкове својих процесних радњи у току поступка. Пракса је да је странка која изгуби спор дужна да надокнади трошкове другој страни.

Значајну специфичност радног спора представља чињеница да судови, малтене без изузетка, покушавају мирење странака. Покушај мирења је обавезан у Немачкој, Белгији, Шпанији, Француској, Грчкој, Португалији, Шведској и многим афричким државама, а факултативно у Великој Британији, Данској и Ирској.²⁶³ Уколико се радни спор реши мирењем, знатно се скраћује спор, чиме се односи између странака знатно мање нарушавају, него након суђења.

Још једна специфична особина радног спора је да у првом степену углавном није обавезно, а чак се и избегава ангажовање адвоката, а у неким швајцарским кантонима (Женева, Балевил, Фрибург, Вале и Цирих)²⁶⁴ је и изричито забрањено.

Као једна од основних карактеристика поступка у радним споровима је и остављање могућности суду да одреди привремене мере, како би се избегла штета чије се последице касније не могу надокнадити. У погледу информација које су сазнали у току суђења, судије радног суда углавном имају обавезу чувања тајне. Приликом доношења одлуке у радном спору тежи се њеном једногласном доношењу. Уз то, тежи се и томе да судије радног суда делују неутрално, а не као заступници своје социјалне групе. У појединим државама неутрални члан већа гласа тек уколико се између представника радника и послодаваца не постигне договор. Радни односи као специфични друштвени односи инсистирају на брзом решавању спорова који су настали у тим радним односима.

²⁶² Срдић, М., *Радно право*, Универзитет Привредна академија, Нови Сад, 2006.

²⁶³ Blainpain R., Hendrickx, F., *European Labour Law and Social Security Law*, Codex. Kluwer, 2002.

²⁶⁴ Ивошевић, З., *Заштита права из радног односа*, ИП „Глосаријум“, Београд, 2010.

Имајући у виду да је постојећа судска заштита поприлично спора и неефикасна, у новије време имплементирају се нови модели за решавања спорова, у нади да би они могли да испуне очекивања, односно да убрзају поступак и самим тим доведу до окончања спора.

4.2. ОСТВАРИВАЊЕ И ЗАШТИТА ПРАВА ЗАПОСЛЕНИХ

4.2.1. Одлучивање о остваривању права

О правима, обавезама и одговорностима из радног односа одлуке доносе: у правном лицу - директор или запослени кога он овласти и код послодавца који нема својство правног лица - предузетник или запослени кога он овласти. Запосленом се у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности, са образложењем и поуком о правном леку. У остваривању појединачних права из радног односа, радник може захтевати остваривање и заштиту тих права код послодавца пред надлежним судом и другим органима. Према томе, радноправни поступак је нераскидиво повезан са облицима заштите права радника и везује се за:²⁶⁵

- заштиту и остваривање права у радној средини где запосленик ради - интерна заштита,
- судску заштиту (пред надлежним судом у одговарајућем поступку),
- вансудску заштиту (мирење, арбитража),
- управну заштиту (инспекција рада).

Поступак за реализовање права, обавеза и одговорности запосленог покреће и води послодавац, други надлежни орган и овлашћено лице. Поступак може да буде покренут поводом захтева запосленог, односно по службеној дужности. Поступак за остваривање својих права из радног односа запослени покреће подношењем захтева.

Послодавац, тј. надлежни орган је у обавези да испита захтев, како у односу на његовог подносиоца, тако и у односу на његов садржај. Подносилац овог захтева може бити запослени који је у радном односу са послодавцем и то само запослени чије је право или правни интерес у питању. Из садржаја захтева треба да буде видљиво да је у питању остваривање неког права или правног интереса из радног односа, како би се могло утврдити да се не ради о правима из других односа (грађанско правног). Захтев се

²⁶⁵ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

може односити само на остваривање појединачних права из радног односа. Ако послодавац, односно надлежни орган за покретање поступка, установи да нема услова за покретање поступка поводом стављеног захтева, доноси решење о одбацивању захтева. Незадовољни запослени има право улагања посебног приговора против овог решења.²⁶⁶

До покретања поступка по службеној дужности може доћи када је у питању како остваривање права, тако и обавеза или одговорност запосленог. До покретања поступка долази у ситуацијама које су утврђене законом, колективним уговором или општим актом послодавца, као и у случајевима када сам послодавац, односно надлежни орган утврди или сазна да треба заштитити интерес дате радне средине.²⁶⁷

У пракси, уобичајено је да је интерна правна заштита ослоњена на другостепени поступак. Другим речима, запослени који сматра да су му повређена права из радног односа од стране послодавца (доношењем неке одлуке или конкретном радњом) захтевом иницира поступак за заштиту повређених права (приговор - жалба), што практично представља другостепени поступак.

Рок за подношење овог захтева је преклузивни рок, тј. пробијањем рока губи се право на жалбу и долази до губитка права које је требало да буде предметом заштите.

Наше позитивно радно законодавство не одређује више рок у коме се може поднети захтев за заштиту права, већ је то препуштено самосталној регулативи послодавца.

Закон о раду Републике Српске прописује да је послодавац у обавези да донесе одлуку по захтеву радника у року од 30 дана од дана подношења захтева, а уколико у том року одлука изостане, захтев ће се сматрати прихваћеним.

Промене у току радно правног поступка код послодавца могу се односити на: измене захтева; одустанак од захтева и споразум, односно нагодбу о окончању поступка. Измена захтева у току поступка може се односити на проширење захтева или стављање новог захтева уместо ранијег.²⁶⁸

²⁶⁶ Све ове радње обављају се пре упуштања у испитивање оправданости поднесеног захтева запосленог. Оне чине тзв. претходни поступак у којем се испитује формална исправност захтева запосленог, пре упуштања у испитивање оправданости захтева, односно у мериторно одлучивање о самој садржини захтева.

²⁶⁷ Ивошевић, З., *Заштита права из радног односа*, ИП „Глосаријум“, Београд, 2010.

²⁶⁸ Коришћење ове могућности доприноси економичнијем поступању, јер уместо подношења нових захтева, промењеним захтевом радник остварују своја права у већ покренутом поступку. Уколико надлежни орган не допусти измену захтева, дужан је о томе донети решење, против којег треба омогућити изјављивање посебног приговора.

Одустајање од захтева је могуће у ситуацијама када је поступак инициран поводом захтева запосленог. Запослени може да одустане од свог захтева током целог периода трајања поступка. Све док надлежни орган не донесе решење о обустави поступка запослени може опозвати свој одустанак од захтева. Изузетно, поступак се може наставити, иако је запослени изричито одустао од свог захтева, ако надлежни орган оцени да је даље вођење поступка потребно.²⁶⁹ У питању је трансформација поступка покренутог по захтеву запосленог у поступак који се покреће по службеној дужности.

Послодавац, односно орган који је иницирао поступак по службеној дужности, може увек да одустане и за то није неопходно да се запослени претходно изјасни. Међутим, уколико је предмет овог поступка било неко право односно правни интерес запосленог, а о којима је могуће спровести и поступак на инсистирање запосленог, неопходно је омогућити изјашњавање радника о одустајању.

Писмени споразум (поравнање - нагодба) представља један од начина за окончање поступка. Овлашћено лице које води поступак треба да води рачуна, током целог поступка, о томе да ли се ради о случају који је утврђен општим актом или колективним уговором, а о којем споразум или поравнање могу бити постигнути. До писменог споразума, односно нагодбе, може да дође између запосленог и послодавца по питању било ког међусобног спора. У том међусобном решавању спорова неопходно је учешће представника синдиката. Споразумевање није ограничено фазом у којој се поступак тренутно налази, већ до споразума може доћи у било ком тренутку, а у току трајања поступка. То практично значи да би до споразума могло доћи и пре него се стигне до фазе извршења одлуке.

Споразумевање може да буде потпуно или делимично, а зависи од његовог односа према предмету поступка. Потпуно споразумевање проузрокује обуставу целог поступка, а делимично само дела поступка на који се односи предмет поравнања. О преосталом делу спорне ствари поступак се наставља. Услови за споразумевање су:²⁷⁰

- јасноћа и одређеност - прецизност о предмету поравнања,
- не сме бити на штету јавног интереса, јавног морала или правних интереса трећих лица,
- мора бити писмено састављено,

²⁶⁹ Лубарда, Б., *Социјална правда и достојанство на раду*, Радно и социјално право, Београд, 2008.

²⁷⁰ Ивошевић, З., *Заштита права из радног односа*, ИП „Глосаријум“, Београд, 2010.

- мора бити закључено пред овлашћеним лицем које води поступак,
- мора бити закључено уз учешће представника синдиката.

До споразумевања, ако су испуњени претходни услови, који су кумулативне нарави, може доћи како у поступку који се води поводом захтева запосленог, тако и у поступку који се води поводом поднесеног приговора, односно захтева. Када су испуњени сви предвиђени услови за споразумевање, закључује се писмени споразум о томе. Споразум је пуноважан кад га потпису обе стране, тј. запослен и овлашћено лице, односно овлашћени представник послодавца.²⁷¹

Првостепени поступак се одвија у две фазе:²⁷² припремни - испитни поступак и доношење одлуке - усмена расправа. Након покретања поступка, следећа фаза је испитни поступак. Ова фаза поступка обухвата све радње и мере које се предузимају од покретања поступка, па до фазе одлучивања. Вођење испитног поступка има два задатка:²⁷³ утврђивање свих чињеница и околности које су од значаја за одлучивање о радно-правној ствари и омогућавање запосленима да остваре и заштите своја права и правне интересе

Овлашћено лице које води поступак може током целог поступка да изводи доказе о оним чињеницама које још нису биле изнесене или још нису биле јасно утврђене како би се употпунило чињенично стање. Оно доноси одлуку о извођењу сваког доказа иколико нађе да је то неопходно ради исправног одлучивања. Осим тога, оно је дужно да по службеној дужности обезбеди све релевантне податке о чињеницама о којима се води прописана евиденција како у организацији, тако и од стране државних органа, фондова и осталих субјеката.

Запослени је у обавези да, уколико се ради о поступку који је покренут по његовом захтеву, чињенично стање на коме заснива свој приговор, односно захтев, изнесе тачно, истинито и верно. Запослени је дужан да за своје тврдње понуди доказе и, по могућности, исте приложи, односно предложи начин њиховог извођења (нпр. прилагање разних исправа, предлагање сведока, вештака).

²⁷¹ Овакво закључени писмени споразум замењује одлуку у поступку остваривања права, обавеза и одговорности запосленог и на основу њега може се предузети и извршење, јер се по правној снази изједначава са извршним исправама.

²⁷² Лубарда, Б., *Социјална правда и достојанство на раду*, Радно и социјално право, Београд, 2008.

²⁷³ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

Запослени, по правилу, даје своје изјаве усмено на записник или се о њима прави забелешка.²⁷⁴

Као и у другим поступцима, и овај поступак се спроводи у два облика: у облику скраћеног - сумарног испитног поступка или у облику посебног испитног поступка. Скраћени испитни поступак спроводи се у оним случајевима када за утврђивање неопходних чињеница и околности за одлучивање није унапред неопходно вршење посебних испитних радњи (нпр. саслушање сведока, прибављање доказа, вештачење). То су ситуације у којима је чињенично стање потпуно јасно и познато овлашћеном лицу, тј. органу који је надлежан за доношење одлуке, па није потребно извођење било које процесне радње.

Полазећи од правила која су утврђена у другим поступцима за скраћени, односно сумарни испитни поступак и у овом поступку могу се навести случајеви у којима се, у правилу, одлучује у скраћеном поступку. Ради се о следећим ситуацијама:²⁷⁵

- уколико је у питању одлучивање по захтеву запосленог, а у захтеву су наведене неспорне чињенице или су приложени докази на основу којих је могуће утврдити право стање ствари или је то стање могуће утврдити на основу опште познатих чињеница или чињеница које су већ познате послодавцу, односно органу који одлучује о захтеву;
- уколико је одлуку могуће донети на основу података којима располаже послодавац, а није потребно изјашњење запосленог;
- уколико је прописом, колективним уговором или општим актом предвиђено да је потребно донети одлуку о неком праву због испуњавања предвиђених услова, и то по правилу, за више запослених или за све запослене једног послодавца (нпр. линеарно повећање плате, одлучивање о годишњем одмору, разним накнадама).

Уколико запослени није задовољан са одлуком која је донесена током скраћеног испитног поступка, може да поднесе приговор у којем може да захтева преиспитивање донесене одлуке односно трансформацију скраћеног поступка у редовни испитни поступак.

²⁷⁴ Уколико се ради о значајним питањима, овлашћено лице може тражити од запосленог да поднесе писмену изјаву, одређујући довољан рок за то. Овлашћено лице треба да упозори запосленог на његова права у поступку и да му укаже на правне последице његових радњи или пропуштања у току поступка.

²⁷⁵ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

За разлику од скраћеног испитног поступка, у којем се не врше посебне радње пре одлучивања о праву, обавези или одговорности запосленог, у посебном испитном поступку обавезно се, а пре одлучивања о радноправној ствари, врше претходне процесне радње (саслушање сведока, увид у исправе, увиђај и др.).

По правилу, посебни испитни поступак врши се уколико је то потребно због утврђивања чињеница и околности које су од значаја за разрешење ствари или ради давања могућности запослених да остваре или заштите своја права и правне интересе. У границама својих овлашћења, овлашћено лице, као водитељ поступка, нарочито:²⁷⁶

- одређује које се радње у поступку имају обављати,
- одређује ред којим ће се поједине радње извршити и рокове, ако нису прописани,
- одређује одржавање усмене расправе,
- одређује који се докази имају извести и којим редом,
- одлучује о свим предлозима и изјавама запосленог и других лица у поступку.

Право је запосленог да активно учествује у поступку. Због доношења правилне и законите одлуке, радници могу да достављају посебне податке и да бране своја права која су дефинисана прописима, колективним уговорима и општим актима, односно имају право да заштите своје интересе. При томе, запослени има право да износи нарочито оне чињенице које могу утицати на одлучивање о главној ствари, као и да побија тачност навода који се не слажу са његовим наводима.²⁷⁷ Запослени може допуњавати и објашњавати своје наводе до доношења одлуке. Овлашћено лице које води поступак може одредити одржавање усмене расправе, када оцени да је то корисно за разрешавање ствари.

Неопходно је потпуно и истинито утврдити све чињенице доказивањем, а од којих зависи исправна одлука о конкретним правима, обавезама и одговорностима на раду и у вези са радом. Доказивање обухвата: предмет доказивања, терет доказивања, доказна средства и оцену доказа.

Предмет доказивања и у радноправном поступку представљају оне чињенице за које норме радног права (хетерономне и аутономне) вежу одређене правне последице. Према томе, које су чињенице од правног значаја зависи од саме природе конкретног односа за који се везује настанак, заштита или губитак права на раду и у вези са

²⁷⁶ Ивошевић, З., *Заштита права из радног односа*, ИП „Глосаријум“, Београд, 2010.

²⁷⁷ Лубарда, Б., *Социјална правда и достојанство на раду*, Радно и социјално право, Београд, 2008.

радом.²⁷⁸ За доношење правилне одлуке након утврђивања које су чињенице релевантне за конкретну радноправну ствар, неопходно је утврдити и њихову истинитост путем доказивања. Међутим, као и у другим поступцима, и у радноправном поступку одређене чињенице надлежни орган (послодавац) узима за основу одлучивања без доказивања. То су:²⁷⁹

- неспорне (признате) чињенице,
- општепознате чињенице,
- претпостављене чињенице.

Обавеза прикупљања доказа, односно терет доказивања у радноправном поступку пада на терет како запосленог, тако и на терет надлежног органа који доноси одлуку. Обавеза презентовања чињеница и доказа налази се на запосленом, пре свега у ситуацијама када је он иницијатор интерног поступка. Запослени је у обавези да у захтеву за покретање поступка изнесе чињенице прецизно и одређено, те да своје битне наводе поткрепи доказима. Исто тако, у поступку који је покренут по службеној дужности, послодавац односно надлежни орган има обавезу да изнесе чињенице и доказе.

Доказна средства су одређени извори из којих надлежни органи црпе сазнања на основу којих се изводи закључак о тачности правно-релевантних чињеница. У свим поступцима, па тако и у радноправном, у функцији доказних средстава појављују се лична и стварна доказна средства. У лична доказна средства спадају:

- сведоци (лица која пред надлежним органом исказују своја сазнања о одређеним чињеницама),
- вештаци (стручно лице које својим мишљењем када је потребно, надокнађује недостатак стручног знања код учесника у поступку)
- саслушање самог запосленог.

Под стварна доказна средства спадају: исправе (диспозитивне, конститутивне, доказне, документарне, јавне и приватне) и увиђај - када је за утврђивање какве чињенице или разјашњавања одређених околности потребно непосредно опажање надлежног органа. Извођење и оцена доказа, заједно са претходним елементима, чине међусобно увезан систем доказивања, који увелико опредељује правилност одлуке која се доноси у

²⁷⁸ Фестић, И., *Расподела законодавне надлежности између федерације и федералних јединица*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Центар за научно-истраживачки рад, издавачку делатност и правне клинике, Сарајево, 2003.

²⁷⁹ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

конкретној радноправној ствари. Свој став према разним детаљима који се јављају током поступка у којем се расправља и одлучује по питању права и обавеза на раду и поводом рада, послодавац може да заузме процесним радњама у облику појединачних правних аката. Појединачни правни акти представљају све оне радње које су предузете сходно хетерономној и аутономној регулативи, а којима надлежни орган заузима свој став према правима, обавезама и одговорностима из радног односа.²⁸⁰ С обзиром на процесну форму, све одлуке у радноправном поступку деле се, пре свега, на: одлуке, решења и закључке.

Одлука у радном процесном праву представља појединачни акт којим се доноси одлука о предмету поступка, тј. о главној ствари. Друга врста појединачних аката у овом поступку могу да буду решења и закључци. Овим актима се одлучује о свим питањима која се тичу поступка као и о питањима која се јављају у виду процесне појаве у вези са током спровођења поступка, а није предвиђена изричита обавеза да се о њима доноси одлука. Решењима и закључцима током поступка поводом права и обавеза из општег режима радних односа не доноси се одлука о главној ствари, већ о питањима која се као споредна појављују у вези са спровођењем поступка, а о којима се не одлучује одлуком.

Према питањима о којима се одлучује овим актима, могу се разврстати на:²⁸¹

- решења, односно закључке о питањима која се тичу поступка и
- решења, односно закључке којима се одлучује о споредним питањима.

Решењима, тј. закључцима се априори одлучује о питањима која се тичу поступка (нпр. одбацивање захтева због ненадлежности, обустављање поступка, прекид поступка). Другом врстом ових аката доноси се одлука се о споредним питањима поступка (нпр. изузеће лица). По правилу, ову врсту аката доноси овлашћено лице које води поступак. Наиме, овлашћено лице не би могло да доноси ове акте ако се њима спречава даље вођење поступка (нпр. решење, односно закључци о одбацивању захтева због ненадлежности, решење односно закључци о обустави поступка).

Поред разлике у погледу материје о којој се одлучује одлукама односно решењима и закључцима постоји разлика и у погледу доношења, јер одлуке доноси послодавац односно надлежни орган у организацији, а решења и закључке доноси овлашћено лице

²⁸⁰ Ивошевић, З., *Заштита права из радног односа*, ИП „Глосаријум“, Београд, 2010.

²⁸¹ Лубарда, Б., *Социјална правда и достојанство на раду*, Радно и социјално право, Београд, 2008.

– радник који врши радњу при којој се појавило питање које је предмет решења односно закључка. Уз то, решења и закључци се најчешће саопштавају усмено, а одлуке по правилу имају писани облик.

Одлуке, као појединачни правни акти које доноси послодавац, тј. надлежни орган, када одлучује о главној ствари тј. предмету поступка, могу се груписати по разним критеријумима. Ако се сходно примене критеријуми за разврставање управних решења, одлуке би се могле разврстати на:²⁸²

- правно везане одлуке и одлуке које се доносе по дискреционој оцени,
- писмене, усмене одлуке и одлуке у виду забелеске на спису,
- одлуке које доноси један орган и одлуке које доноси два или више органа у сарадњи,
- потпуне, делимичне и допунске одлуке,
- одлуке о главној ствари и привремене одлуке,
- одлуке које се односе на једно лице, заједничке одлуке и генералне одлуке.

Оне одлуке код којих је већ унапред дефинисано да се морају донети као и то какав ће им садржај имати представљају правно везане одлуке. У пракси то значи да, у тренутку испуњења услова за стицање одређеног права или утврђивања обавезе или одговорности, послодавац, односно надлежни орган доноси одговарајућу одлуку, јер је већ прописом, односно општим актом везан за такво одлучивање.

Дискреционе одлуке у односу на правно везане одлуке доносе се само изузетно, и то само у оним радноправним стварима за које је то законом или на основу закона прописом, односно колективним уговором или општим актом предвиђено.²⁸³ Слободна или дискрециона оцена своди се на овлашћења послодавца, односно органа, да може бирати између више алтернатива, више одлука, које су, иако различите, правно једнаке, тј. правно основане.

Правило је да се одлуке доносе писмено.²⁸⁴ Одлуке, у правилу, доноси један субјект. Изузетно, приликом доношења радноправних одлука могу да учествују два и више субјеката, па се такве одлуке називају сложене, збирне, односно комплексне одлуке, јер

²⁸² Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

²⁸³ Ивошевић, З., *Заштита права из радног односа*, ИП „Глосаријум“, Београд, 2010.

²⁸⁴ Усмена одлука може се изузетно донети, ако је то омогућено законом или другим прописом, колективним уговором, односно општим актом на основу закона. Ту су, у правилу, ситуације када се ради о предузимању хитних мера ради отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи и имовине.

се у током поступка њиховог доношења јављају два или више субјеката. У зависности од облика, односно врсте учествовања органа у доношењу одлука, комплексне одлуке се деле на:²⁸⁵

- одлуке од стране два или више послодаваца, односно органа;
- одлуке уз претходну или накнадну сагласност другог субјекта;
- одлуке уз потврду или одобрење другог субјекта;
- одлуке по прибављеном мишљењу другог субјекта.

У овим случајевима битно је истаћи да се појављује једна централна, главна одлука и једна или више споредних одлука. Важно је да главна одлука и све споредне одлуке морају бити донесене, односно дате, иако се према запосленом појављује једна одлука - главна одлука, као збир свих одлука.²⁸⁶

Кад се одлуком одлучује у потпуности о предмету о којем је вођен поступак, тј. у целини и у свим тачкама, тада се ради о потпуној одлуци.²⁸⁷

У односу на главну ствар и извесна спорна питања или односе, одлуке се деле на одлуке о главној ствари и привремене одлуке.²⁸⁸

Одлука се углавном односи на једног запосленог. У појединим радноправним ситуацијама јављају се као субјекти поступка два или више запослених. Због тога се појављује и потреба за доношење заједничке одлуке у којој се морају, у диспозитиву, именовати сви запослени, а у образложењу одлуке наведени разлози који се тичу сваког

²⁸⁵ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

²⁸⁶ Као таква, ова одлука се може оспоравати и због недостатака било које споредне одлуке, односно сагласности (потврде, одобрења, мишљења).

²⁸⁷ За разлику од овог одлучивања, може се појавити потреба да се изузетно одлучује делимично и допунски. Делимичним одлучивањем одлучује се само о неким тачкама у једној ствари, које су „дозреле“ за то и кад се оцени да је то целисходно. Одлука о овим тачкама изједначава се са потпуном одлуком и против ње се може уложити посебан приговор другостепеном органу, ако постоји. Допунска одлука може се јавити у оној процесној ситуацији кад надлежни субјект није одлучио у већ донетој одлуци о свим питањима која су била предмет поступка, па тај пропуст исправља накнадно допунском одлуком.

²⁸⁸ Наиме, пре окончавања поступка може се оценити да је неопходно донети одлуку којом ће се привремено уредити одређено питање или односи, односно део предмета или цели предмет на подлози података који постоје у часу одлучивања. Привремена одлука такође се сматра у погледу правних средстава и извршавања, као самостална одлука. У односу на деловање потпуне одлуке, привремена се разликује утолико што се она укида доношењем потпуне одлуке.

наведеног субјекта. Заједничка одлука се обавезно доставља сваком запосленом на којег се односи, осим ако они немају заједничког представника, односно пуномоћника за примање писмена. У случајевима када се ради о предметима који се тичу већег броја запослених, а који се не могу тачно поименично набројати, већ је могуће лако утврдити на које се запослене односи, може се донети генерална одлука.

На основу утврђеног чињеничног стања, одлуке могу доносити послодавац, односно пословодни орган, као инокосни орган и, изузетно, други надлежни орган, у случајевима предвиђеним општим актом, у складу са законом. Кад о радноправној ствари одлучује пословодни орган, у правилу, поступак води овлашћено лице. Ово лице, у улози водитеља поступка, дужно је, на темељу утврђеног чињеничног стања, по свом виђењу ствари, сачинити нацрт одлуке са свим потребним елементима, те такав нацрт одлуке треба да потпише.²⁸⁹ Овлашћено лице, по правилу, подношењем нацрта заједно са осталим списима предмета пословодном органу, односно другом надлежном органу за одлучивање, завршава свој део посла.

Пословодни орган може прихватити понуђени нацрт одлуке и у том смислу донети одлуку, што представља најчешћи случај. Ако није сагласан са поднетим нацртом одлуке, саставља се и доноси друга одлука. Неопходно је да у спису предмета остане и потписани нацрт одлуке, без обзира што га пословодни, односно надлежни орган није прихватио.

Уколико се уместо пословодног органа као доносиоца одлуке појављују запослени који имају посебна овлашћења и одговорности или руководиоци организационих делова организације, а који нису били истовремено и водитељи поступка, тада је ситуација идентична у погледу доношења одлуке као и кад је донесена од стране пословодног органа. Ако се ова лица појављују у двострукој улози, тј. и као доносиоци одлуке и као водитељи поступка, тада је непотребна израда нацрта одлуке, јер се ова предфаза сублимира доношењем одлуке.

Питање облика и саставних делова одлуке има практичан значај, јер се ради о појединачном правном акту из којег, најчешће, произилазе важне правне последице. Може се закључити о постојању више правила којих би се требало држати.²⁹⁰

- Појединачне акте којима се одлучује о појединим правима, обавезама и одговорностима из радног односа требало би означити као одлуке, уколико није посебно

²⁸⁹ Ивошевић, З., *Заштита права из радног односа*, ИП „Глосаријум“, Београд, 2010.

²⁹⁰ Исто.

ним прописима, колективним уговором или општим актом другачије одређено (нпр. решења, закључци).

- Одлука се доноси у писменом облику, а изузетно и усмено.
- Саставни делови одлуке су: увод, диспозитив (изрека), образложење, упутство о правном леку, назив доносиоца одлуке и печат послодавца.

Систем правних лекова, односно правних средстава, дозвољава да и у радноправном поступку буду реализована три најважнија захтева: законитост, правна сигурност и ефикасност. Правним лековима у процесним правима сматрају се она правна средства уз чију помоћ се тражи од другостепеног органа да испита исправност и законитост одређеног појединачног акта који је донет од стране првостепеног органа. Дозвољавање употребе правних средстава практично се дозвољава имплементација начела двостепености, које је једно од темељних начела радноправног поступка.

4.2.2. Заштита појединачних права

Примена свих права из радно-правног односа заснована је на Уставу Босне и Херцеговине (Анекс 4 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини потписан 1995. године), који у члану II Људска права и основне слободе, став 1. каже да ће се обезбедити највиши ниво међународно признатих људских права и основних слобода, став 2. прописује да ће се права и слободе гарантоване Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, као и у њеним протоколима директно примењивати у БиХ, те имају приоритет над свим осталим законима, став 3. тачка ц) прописује да сва лица имају право да не буду држана у ропству или потчињености, или на присилном или обавезном раду.

Као и у другим модерним правним системима, и у оквиру нашег правног система посебно је уређен део који третира заштиту права радника. Ова посебна регулација имплицира да су права запослених на раду и у вези са радом специфична и да се као таква разликују од имовинских и других права грађана, да се остварују по посебном поступку и пред посебним органима.

Дакле, заштита права запослених везује се за.²⁹¹

- интерну заштиту (радноправни поступак који се проводи и остварује у радној средини где запослени ради);

²⁹¹ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

- судску заштиту (заштиту права запослених пред надлежним судом у одговарајућем поступку, који је у правилу парнични поступак);
- вансудску заштиту (заштиту права запослених у поступку мирења или арбитраже, уколико је то предвиђено колективним уговором или правилником о раду, или се стране у спору о томе споразумевају),
- управну заштиту (заштиту запосленика пред инспекцијом).

Другим речима, заштита права радника појављује се као интерна и екстерна заштита.

Правна средства код послодавца или у одређеној радној средини своде се на могућност подношења захтева за заштиту повређених права, што одговара ранијем приговору. У бити овај захтев има све особине приговора односно жалбе. Дакле, запослени који сматра да му је послодавац прекршио неко право из радног односа, може и има право да послодавцу поднесе захтев за заштиту права.

Правна средства за заштиту права ван радне средине повезана су са остваривањем судске заштите, управне заштите и заштите права пред другим органима. За разлику од ранијих решења у радном законодавству, подношење захтева за заштиту права код послодавца не значи да запослени не може да се обрати и надлежном суду ради заштите. Прецизније речено, право на подношење тужбе није условљено претходним обраћањем запосленог послодавцу ради заштиту права.

Тужбу за заштиту права пред надлежним судом, запослени може да поднесе у року од једне године од дана достављања одлуке којом је прекршено право запосленог, односно у року од једне године од дана сазнања да је повређено право, али најдаље у року од три године од дана кад се повреда права догодила.

Захтев за заштиту права је редовно правно средство против првостепених одлука донетих од стране послодавца или овлашћеног лица. Захтев за заштиту права се може посматрати кроз два својства: као право на жалбу и као правни лек, тј. правно средство.²⁹²

Опште је правило да против првостепених одлука које доноси послодавац, односно друго лице овлашћено о правима и обавезама запосленог из радног односа, запослени може да поднесе захтев, уколико сматра да је дошло до кршења неког права из радног односа. У питању је спровођење начела двостепености.

²⁹² Као правно средство, захтев за заштиту права је остваривање уставног права на жалбу.

Право да поднесе захтев има запослени о чијем је праву одлучивао послодавац. У ситуацији да је у поступку одобрено учешће и запосленог као трећег заинтересованог лица, право да поднесе захтев припада и таквом лицу.

Захтев се подноси у року предвиђеном у поуци првостепене одлуке о правном леку, од дана достављања одлуке за коју запослени сматра да му је повређено неко право, односно од дана сазнања запосленог за повреду права. Ово је преклузивни рок, његово пропуштање доводи до губитка права на приговор и губитка права које је требало да буде предмет заштите.

Захтев за заштиту права (приговор, жалба) запослени подноси у правилу у писменом облику, односно захтев за заштиту права радник може поднети послодавцу у писменом или усменом облику.²⁹³

Претпоставке за изјављивање приговора су везане за благовременост, допуштено и подобност. Другим речима, приговор се подноси.²⁹⁴

- у року који је остављен за подношење овог правног лека,
- против првостепене одлуке мора бити допуштено подношење приговора и у погледу садржаја приговора, мора бити видљиво која се одлука побија и ко је побија (тј. да се ради о запосленом који је легитимисан за побијање одлуке).

У захтеву се, поред осталог, могу износити нове чињенице и нови докази, који нису били утврђени или употребљени у првостепеном поступку. Подносилац захтева је само дужан да образложи зашто их није изнео у првостепеном поступку.²⁹⁵

У досадашњим решењима радног законодавства у погледу извршности првостепене одлуке, тј. одлуке против које је уложен приговор, постојала су два правила.

Прво правило је било да се одлука не може извршити у законском року за подношење приговора, а друго је било да се оспорена одлука не може извршити све до

²⁹³ Захтев треба да садржи:

- број и датум одлуке којом је повређено право подносиоца, односно назнаку одлуке коју запослени напада,
- назив субјекта који је донео одлуку,
- разлог на коме запослени заснива приговор, тј. назнаку разлога на основу којих радник сматра да му је повређено неко право.

²⁹⁴ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

²⁹⁵ Уколико у субјекту послодавца постоји другостепени орган, тада предавање захтева треба разликовати од његовог подношења, јер се захтев тада подноси другостепеном органу, а предаје се, у правилу првостепеном, тј. органу који је донео првостепену одлуку.

доношења коначне одлуке код послодавца, под условом да је приговор прописано поднесен.²⁹⁶

Захтев за заштиту права се подноси, по правилу, преко органа који је донео побијану (нападану одлуку). Рад првостепеног органа на захтеву претходи раду другостепеног органа, јер првостепени орган у свим поступцима испитује допуштеност захтева за заштиту права као редовног правног средства. Првостепени орган испитује захтев у погледу његове допуштености. То се односи на испитивање његове исправности у виду садржине, па уколико се установи да постоје неки недостаци тј. да не садржи назнаку одлуке која се побија и потпис подносиоца захтева, тражиће његову допуну. После тога, упушта се у испитивање захтева у погледу његове исправности, која се односи на благовременост и допуштеност. Ако установи да захтев није допуштен, благовремен или га је изјавило наовлашћено лице, одбациће га својим решењем. Против овог решења може се изјавити посебан приговор.

Првостепени орган може и сам да замени своју побијену одлуку у којој би наводе из захтева прихватио. До овог сазнања може да дође по основу самог захтева или након употпуњавања поступка по сопственој иницијативи односно на предлог подносиоца захтева. Приликом замене побијене одлуке новом, првостепени орган може замену да изврши само у границама навода подносиоца захтева, односно његовог захтева у целини, али не и делимично или да ствар реши на други начин. Првостепени орган нема право да мимо захтева подносиоца замени побијену одлуку.

Против нове одлуке подносилац захтева такође има право жалбе, односно приговора, јер је том одлуком одлучено другачије од одлуке која је била предмет захтева. Уколико првостепени орган не искористи могућност замене своје одлуке, а ради се о формално валидном захтеву, у обавези је да захтев са целим списом достави на одлучивање другостепеном органу. Тако ће се поступити и ако је донео нову одлуку и ако је против ње изјављен приговор.

Другостепени орган претходно испитује формалну уредност захтева, како у погледу његове садржине, тако и у погледу његове допуштености, благовремености и овлашћености лица које га је поднело.²⁹⁷ Значи да и другостепени орган одбацује својим решењем захтев као недопуштен, када је то пропустио да уради првостепени орган. Тек

²⁹⁶ Прво правило је безусловне природе и говори о томе да сам рок у коме се приговор може поднети одлазе извршење одлуке (безусловна суспензија), а друго правило је условљено тиме што се приговор мора прописно изјавити да би одлагао извршење одлуке (условна суспензија).

²⁹⁷ Ивошевић, З., *Заштита права из радног односа*, ИП „Глосаријум“, Београд, 2010.

кад установи да је захтев формално-правно исправан, другостепени орган приступа одлучивању о њему.

Одлучујући о формално-правном исправном захтеву, другостепени орган се упушта у одлучивање о основаности захтева. Другостепени орган може у одлучивању о основаности захтева, поступити на један од следећих начина:²⁹⁸

- захтев одбити - као неоснован и потврдити првостепену одлуку;
- побијену одлуку поништити у целости или делимично;
- побијену одлуку изменити.

Другостепени орган ће захтев одбити као неоснован, у следећим случајевима:

- кад установи да је првостепени орган правилно спровео поступак и да је одлука донесена на основу тачно и потпуно утврђеног чињеничног стања, те да је на закону, другом пропису, колективном уговору или општем акту заснована,
- кад установи да је првостепена одлука заснована на прописаним правилима, али не из оних разлога који су у њој наведени, него због других разлога, које ће у својој одлуци изложити,
- кад установи да је у првостепеном поступку било недостатака, али они нису могли битно утицати на одлучивање.

Другостепени орган ће нападнуту одлуку поништити, у целости или делимично, у следећим случајевима:²⁹⁹

- кад установи да је првостепена одлука донесена од стране ненадлежног органа;
- кад установи да су у првостепеном поступку чињенице непотпуно и погрешно утврђене;
- кад установи да су у првостепеном поступку повређена правила поступка, која су битно утицала на решавање ствари;
- кад установи да је диспозитив побијене одлуке нејасан или да је у супротности са образложењем одлуке;
- кад установи да су у првостепеном поступку погрешно оцењени докази;
- кад установи да је из утврђеног чињеничног стања изведен погрешан закључак у погледу чињеничног стања;

²⁹⁸ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

²⁹⁹ Лубарда, Б., *Социјална правда и достојанство на раду*, Радно и социјално право, Београд, 2008.

- кад установи да је погрешно примењен правни пропис, односно правило материјално-правног карактера;
- кад установи да је на основу слободне оцене требало донети другачију одлуку.

Поништавајући првостепену одлуку другостепени орган може поступати на два начина: сам одлучити о предмету поступка (мериторно одлучивање) и вратити предмет на поновни поступак првостепеном органу.³⁰⁰

Другостепени орган може својом одлуком да измени првостепену одлуку (да мериторно одлучи) уколико установи да је она исправна у погледу утврђених чињеница и у погледу примене прописаних правила, али да циљ због којег је одлука донесена може бити постигнут и другим средствима, а која су повољнија за подносиоца захтева. Овај начин одлучивања нарочито долази до изражаја у случајевима у којима је поступак покренут по службеној дужности, а циљ му је заштита подносиоца захтева у што већој мери.

Приликом измене првостепене одлуке другостепени орган треба да води рачуна да његова одлука не буде изван захтева постављеног у првостепеном поступку. Исто тако, треба водити рачуна да његова одлука не буде изван оквира захтева постављеног у приговору. Изузетно, другостепени орган могао би, поводом захтева, првостепену одлуку изменити у корист подносиоца, односно ићи и преко захтева постављеног у приговору (*reformatio in melius*), али само ако са тим не вређају права других лица.

Подносилац захтева не може у другостепеном поступку, да оствари више права него што је тражио у првостепеном поступку. Такође, требало би се држати правила да другостепени орган не би могао да одлучује на штету подносиоца приговора (*reformatio in peius*).

Мењање и поништавање одлуке у вези са радним спором у суштини представља омогућавање рехабилитације другостепеног органа због учињених евидентних грешака током спровођења поступка. Заправо, орган против чије одлуке је покренут радни спор треба да има могућност да сам своју одлуку измени и поништи.

Да би се могло применити ово ванредно правно средство требало би да се испуне следећи услови:³⁰¹

- да је против одлуке благовремено покренут радни спор;

³⁰⁰ Правило би требало да буде да другостепени орган сам мериторно одлучује о предмету поступка, а само изузетно да враћа предмет на поновни поступак првостепеном органу, и то кад оцени да ће уочене недостатке брзе и економичније да отклони првостепени орган.

³⁰¹ Ивошевић, З., *Заштита права из радног односа*, ИП „Глосаријум“, Београд, 2010.

- да радни спор није окончан;
- да се уважавају сви захтеви који су постављени у радном спору, и то из оних разлога из којих би и суд у радном спору могао поништити такву одлуку;
- да се мењањем или поништавањем одлуке не дира у права трећих лица.

Нова законска решења у БиХ предвиђају могућност коришћења два нова облика за решавање спорних питања насталих између запосленог и послодавца. Реч је о поступцима мирења и арбитражи.

Колективним уговором односно правилником о раду, у складу са законом, може се предвидети мирно решавање индивидуалног спора између запосленог, тј. радника и послодавца. Мирење, није обавезан облик решавања индивидуалних спорова у оквиру субјеката послодавца, јер постоји само могућност да се предвиди и овакав начин решавања спорних ситуација поводом права и обавеза из радног односа.³⁰²

По једном становишту, ради се о обавезном покретању поступка мирења, јер је исти предвиђен колективним уговором или правилником о раду и као такав претходи покретању радног спора пред надлежним судом. Друго становиште проистиче из стриктног тумачења законских одредби, из којих произилази закључак да не постоји изричита законска обавеза за такво поступање, јер је законодавац желео да препусти запосленом избор пута заштите који му више одговара (прво вансудски, а у случају неуспеха, судски пут заштите или директно судски пут).

Вршење надзора над применом Закона о раду, осталих прописа о радним односима, општих аката и уговора о раду, којима се уређују права, обавезе и одговорности запослених обавља инспекција рада.

Организација инспекцијских служби дужна је да прати све специфичности организовања органа државних служби, тј. органа државне управе. Из основне, глобалне организације једне територијалне јединице може се уочити који је орган државне управе надлежан за инспекцијски и укупни надзор у области рада и радних односа.

У Федерацији БиХ федерални и кантонални органи државних служби оснивају се законом. Законом се оснивају и федералне, односно кантоналне управне установе ако је у питању вршење стручних послова и осталих послова из оквира надлежности федерације и кантона, који, пре свега, инсистирају на примени стручних и научних метода

³⁰² Због законске непрецизности, остаје отворено питање да ли је запослен дужан поднети захтев за мирно, односно вансудско решење спора, ако је оно предвиђено колективним уговором или правилником о раду.

рада и с њима повезаних управних послова. Унутрашња Организација рада органа управе уређује се правилником о унутрашњој организацији, коју доноси руководилац органа управе, градоначелник, односно општински начелник. Доношење се врши уз учешће још једног органа - владе, односно градског, односно општинског већа. За пуно важност правилника неопходна је сагласност ових органа.

На нивоу Федерације БиХ постоје и даље инспекторати као органи управе у саставу федералних министарстава. Федерална инспекција рада налази се у оквиру Федералног министарства социјалне политике, расељених особа и избеглица.³⁰³ У једном броју кантона такође је примењен ресорни принцип, па у складу с њим инспекторати, односно служба инспекције рада се налази у одговарајућем кантоналном министарству. У другим кантонима примењен је функционални принцип, па је основан јединствен инспекцијски орган - министарство за инспекције, у којем су обједињене све кантоналне инспекције. И у општинама и градовима у организовању служби за управу примењују се оба принципа организовања – ресорни и функционални принцип.

Инспекцијски надзор над извршавањем Закона о раду, других прописа, колективних уговора, правилника о раду и уговора о раду врши се углавном од стране кантоналних органа управе који су надлежни за делатност инспекције рада. То је директна последица укидања пресумптивне надлежности у корист општинске управе, јер сада су и у овој области појачана овлашћења кантоналних органа у односу на службе за управу у општинама и градовима.

Значајну улогу, с аспекта радног права, имају и инспекције, које су претежно или делимично овлашћене за спровођење прописа о заштити на раду и радним односима у појединим областима друштвеног живота (нпр. у области рударства, образовања, грађевинарства, енергетике), па се ове инспекције у односу на инспекцију рада као општу инспекцију, могу посматрати као специјалне инспекције.³⁰⁴

Наиме, из закона који уређују права и дужности инспекције рада може се извести закључак да оне обављају надзор и над применом прописа из области рада. Истовремено, то не искључује право да инспектори рада не могу да врше послове инспекцијског надзора и у областима заштите на раду.

³⁰³ Фестић, И., *Расподела законодавне надлежности између федерације и федералних јединица*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Центар за научно-истраживачки рад, издавачку делатност и правне клинике, Сарајево, 2003.

³⁰⁴ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

Послове инспекцијског надзора у домену радних односа у оквиру своје надлежности врше органи управе, у складу са законом. Послове инспекцијског надзора у оквирима надлежности органа управе врше инспектори. Уколико потреба службе захтева, руководилац органа управе може овластити и другог службеника органа управе, који има одговарајућу стручну спрему, да изврши одређене послове инспекцијског надзора, односно да инспектору помаже у обављању тог надзора. У питању су тзв. „овлашћени инспектори“, односно „помоћни инспектори“.³⁰⁵

У случајевима када инспектор рада утврди да је повредом закона или другог прописа учињена повреда радне дужности, прекршај, привредни преступ или кривично дело, у обавези је да, без одлагања, поднесе захтев за утврђивање одговорности због повреде радне дужности или начињеног прекршаја, тј. пријаву надлежном тужилаштву због учињеног привредног преступа или кривичног дела.

Инспектор рада може привремено одузети документе и предмете који у прекршајном или судском поступку могу послужити као доказ, о чему је дужан издати потврду. Инспектор рада може предузимати и више превентивних активности у циљу спречавања наступања штетних последица због недостатака и неправилности у спровођењу закона и других прописа.³⁰⁶

Надлежности инспекције у решавању спорова између запослених и послодавца, у односу на досадашња решења, смањене су јер инспектор рада више не поседује овлашћење за доношење привремених мера у радним споровима, односно не може више доносити решења о одлагању извршења коначних одлука послодавца до доношења правоснажне одлуке суда, што није случај у Републици Српској.

Наиме, у Републици Српској и даље је задржано право обуставе акта или радње од извршења послодавца од стране инспектора рада, под условом да је радник покренуо поступак за заштиту права код надлежног суда. Обустава траје све до доношења коначне одлуке о спорном питању у поступку пред судом. У односу на инспекцију рада, у Брчко Дистрикту предвиђена су слична решења као и у Федерацији БиХ.

³⁰⁵ Фестић, И., *Расподела законодавне надлежности између федерације и федералних јединица*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Центар за научно-истраживачки рад, издавачку делатност и правне клинике, Сарајево, 2003.

³⁰⁶ Као нпр. упозорење послодавца на обавезу из прописа, указивање на штетне последице, предлагање мера за отклањање њихових узрока.

4.3. КОЛЕКТИВНА ПРАВА ЗАПОСЛЕНИХ

Колективна права запослених односе се на синдикално организовање, колективно преговарање, партиципацију у одлучивању, решавање насталих спорова, штрајк, и право партиципације у усвајању аутономних аката послодаваца (правилника о раду, уговора о раду).

Субјекти колективног радног односа су синдикат, организована група радника³⁰⁷ на једној и послодавац, удружење послодаваца на другој страни. Синдикат као професионална организација радника штити социјалне и економске интересе и права радника, а удружење послодаваца штити економске и социјалне интересе и права послодаваца. Радници штите своје интересе и права допуштеним правним облицима и средствима (радне борбе) предвиђене изворима радног права.

Колективни интереси радника су заједнички професионални, економско-социјални, културни и други интереси који су предмет односа и сарадње синдиката са социјалним партнерима. Ови интереси су предмет колективног преговарања и колективних радних спорова. Колективни интереси радника су по правилу, супротстављени колективним интересима послодаваца, а могу се и подударати.³⁰⁸ Колективни интереси послодаваца су усмерени према радницима као предмет сарадње, колективног преговарања и колективних радних спорова. Колективни интереси послодаваца усмерени су и према држави.³⁰⁹

Колективна права радника и послодаваца су основни предмет колективних радних односа. Колективна права радника су индивидуална права која се могу остварити колективно, активношћу више радника непосредно и не може их остварити радник као појединац. Послодавци остварују права колективно и појединачно, односно у својству субјекта колективних права појављује се и послодавац као појединац³¹⁰. Колективна права (којима се штите колективни интереси) запослених су.³¹¹

³⁰⁷ Према Закону о штрајку натполовична већина радника код послодавца може организовати штрајк.

³⁰⁸ На пример, заједнички интерес је мирно решавање колективног радног спора без штрајка, односно локаута.

³⁰⁹ На пример, у области економске и социјалне политике.

³¹⁰ Као субјект појединачног колективног уговора.

³¹¹ Барјактаревих, С., и остали, „Прописи из области рада, радних односа и социјалне заштите“, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Сарајево, 2010.

- право на синдикално организовање (и деловање),
- право на колективно преговарање,
- право на колективну акцију (право на штрајк и друга права),
- право на учешће у управљању (партиципацију запослених), информисање, консултовање.

Колективна права послодаваца су:³¹²

- право на удруживање (и деловање),
- право на колективно преговарање,
- право на индустријску акцију (локаут).

Колективна права су међусобно повезана и условљена, тако да се једно право не може остваривати без остваривања другог (других) права.³¹³ Колективним радним правима једне стране одговарају обавезе друге стране, као што код индивидуалних радних права једне стране одговарају обавезе друге стране. Обавеза једне стране јесте да поштује колективна права друге стране.³¹⁴ Колективна права, обавезе и одговорности уређују се у унутрашњем праву хетерономним изворима³¹⁵ и аутономним изворима радног права.³¹⁶ Слобода удруживања је услов за остваривање других колективних права радника и послодаваца, претпоставка за остваривање њихових интереса.

Према Закону о раду, радници и послодавци имају право да оснивају своје организације и да се учлане према правилима организација, садржаним у статуту и другим актима организације. За оснивање синдиката и удружења послодаваца није потребна сагласност органа власти. Синдикалне организације уписују се у регистар синдикалних организација, који прописује и води министарство надлежно за послове рада. Радници слободно одлучују о иступању из синдиката, а послодавци о иступању из удружења послодаваца. Законита делатност синдиката и удружења послодаваца не може се ни

³¹² Градашчевић - Сијерчић, Ј., и остали, *Модул 2 – Радно законодавство у Босни и Херцеговини: Радни односи у пракси*, Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине, ЈУ Центар за едукација судија и тужилаца Федерације Босне и Херцеговине, Центар за едукација судија и тужилаца Републике Српске, Сарајево, 2007.

³¹³ На пример, право на колективно преговарање условљено је остваривањем права на организовање.

³¹⁴ Обавеза послодавца да омогући радницима синдикално организовање одговара праву радника на синдикално организовање.

³¹⁵ Законима, подзаконским и другим правним прописима.

³¹⁶ Колективним уговорима, аутономним општим актима.

трајно ни привремено забранити.

Законске одредбе о организовању радника и послодаваца су у складу са Конвенцијом о синдикалним слободама и заштити синдикалних права (бр. 87) и Конвенцијом о праву организовања и колективног преговарања (бр. 98).

Конвенција о синдикалним слободама и заштити синдикалних права (бр. 87) донета 1948. године од стране Међународне организације рада (МОП), утврђује да се не могу законодавством повређивати слободе и права предвиђене у конвенцији. У Конвенцији је одређено да радници и послодавци имају право да образују организације по свом избору, без икаквог претходног одобрења и да приступе тим организацијама без икаквих других услова, осим да се придржавају статута организација. Радничке и послодавачке организације имају право:³¹⁷ да доносе статут или правила; на слободан избор својих представника; организовање свог управљања и делатности; формулисање акционог програма. Организације радника и послодаваца имају право да установљавају федерације и конфедерације и да им приступају.

Конвенција о праву организовања и колективног преговарања (бр. 98) из 1949. године, предвиђа заштиту радника од дискриминације у области запошљавања штетне по синдикалне слободе. Према овој конвенцији МОП-а запослење се не може условити обавезом да се запослени не учлани у синдикат или обавезом да напусти синдикат, радник не може бити отпуштен или му се на други начин не може нанети штета због тога што је члан синдиката или што учествује у синдикалним делатностима. Радници се могу организовати у синдикате према делатностима и професијама.³¹⁸ Правна пракса код нас показује да нормативна заштита слободе удруживања, организовања и плурализма као и постојање економско-социјалних и других претпоставки за удруживање, не воде сами по себи до постојања више синдиката и удружења послодаваца, посебно репрезентативних.

Према Закону о раду послодавцима и удружењима послодаваца је забрањено да се мешају у организовање и рад синдиката и да уз давање материјалне или друге подршке синдикату, контролишу његов рад. Исто тако, синдикату је забрањено да се мијеша у организовање, управљање и рад удружења послодаваца. У условима синдикалног плурализма може постојати више синдиката у предузећу, на нивоу гране или земље, те се поставља се питање који ће синдикат представљати раднике у преговорима. Приступ

³¹⁷ Конвенција о синдикалним слободама и заштити синдикалних права (бр. 87).

³¹⁸ Конвенција о праву организовања и колективног преговарања (бр. 98).

да сваки синдикат има право на преговарање и закључивање колективног уговора би водио изједначавању синдиката различитог значаја, оног синдиката који има мали број чланова и синдиката у чијем је чланству већина радника. У том случају, послодавац би могао да преговара са два или више синдиката и закључи два или више колективних уговора у предузећу, те би се могло десити да радници на истим радним местима у истом предузећу имају различите зараде и услове рада. Да би се избегле неоправдане разлике одређују се репрезентативни представници радника и послодаваца. Репрезентативни синдикат и репрезентативно удружење послодаваца учествују у процесу колективног преговарања, социјалном дијалогу и консултацијама са партнерима, а на нивоу свог организовања и дјеловања.

Према упоредном законодавству и правној пракси, одређивање репрезентативног синдиката је могуће на два начина:³¹⁹ да се репрезентативни синдикат одреди уговором, и то двостраним уговором ако су преговарачи послодавац или удружење послодаваца и синдикат, односно тространим уговором ако у преговорима учествују и представници државе; да се репрезентативност услови испуњавањем прописаних услова.

Репрезентативним синдикатом код послодавца сматра се већински синдикат у који је учлањено најмање 20% запослених од укупног броја запослених код послодавца и који испуњава друге услове. Репрезентативност синдиката код послодаваца утврђује послодавац у присуству представника заинтересованих синдиката у поступку прописаним законом. Захтев за утврђивање репрезентативности уз доказ о испуњавању услова, синдикат подноси послодавцу.

У савременом радном праву регулисање колективних уговора је предмет радног законодавства, у мањем броју земаља препуштено је одлукама судова из области рада или се примењују начела уговорног права.³²⁰ Колективни уговори се закључују на различитом нивоу. На ком нивоу се могу закључивати колективни уговори прописује се законом. Разликују се следеће врсте колективних уговора:

- национални (општи),
- грански (посебни),

³¹⁹ Градашчевић - Сијерчић, Ј., и остали, *Модул 2 – Радно законодавство у Босни и Херцеговини: Радни односи у пракси*, Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине, ЈУ Центар за едукација судија и тужилаца Федерације Босне и Херцеговине, Центар за едукација судија и тужилаца Републике Српске, Сарајево, 2007.

³²⁰ Барјактаревећ, С., и остали, „Прописи из области рада, радних односа и социјалне заштите“, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Сарајево, 2010.

- код послодавца /у предузећу/ (појединачни).

Према територијалном принципу може се закључити на нивоу унитарне државе, федерације и федералних јединица, регије, општине. Према функционалном принципу закључују се на нивоу грана, струка, предузећа. Национални колективни уговор се примењује на целокупној територији једне земље, на све послодавце учлањене у удружење послодаваца и запослене. Њима се тежи уједначавању услова рада запослених и смањењу великих међугранских разлика у условима рада, укључујући негативне последице на тржишту радне снаге. Упоредна правна пракса је различита, тако да се низу земаља закључује (Шведској, Аустрији, Холандији, Француској), а у низу земаља које имају децентрализован систем колективног преговарања, са лабавом синдикалном конфедерацијом не закључује (Немачкој, САД, Јапану).³²¹

Грански колективни уговор има за циљ уједначавање услова рада у грани. То је оправдано са становишта запослених који раде на истим радним местима, а одговара начелу једнаке плате за рад једнаке вредности. Одговара успешним послодавцима, јер онемогућава мање успешним да исплатом нижих, односно ниских зарада опстају у тржишној конкуренцији. Јавља се на националном и регионалном нивоу.³²²

Колективни уговор у предузећу представља најважнији колективни уговор у земљама са децентрализованим системом колективног преговарања (САД, Канади, Јапану). Закључује се по правилу на одређено време (једну годину).³²³ Закључењу колективног уговора претходи колективно преговарање. Преговори се воде у намери (доброј вери) да се закључи колективни уговор. У преговорима учествују будући субјекти колективног уговора.³²⁴ Колективно преговарање заснива се на идеји да синдикату и послодавцу, односно удружењу послодаваца остаје могућност да у складу са законом, аутономно регулишу радне и друге међусобне односе. Законске одредбе утврђује минималну заштиту запослених и чине оквир за колективно преговарање. Филозофија прегова-

³²¹ Удружење Ваша права БиХ, *Анализа прописа и стања у области радног права*, Удружење Ваша права БиХ, Сарајево, 2006.

³²² Млинаревић, Г., Лаловић, А., *Економска и социјална права у Босни и Херцеговини*, Центар за људска права Универзитета у Сарајеву и Фондација Heinrich Boll, Сарајево, 2010.

³²³ Демир, Е., Маркуш, Р., Достић, Г., Каменица, А., *Анализа политика у области рада и запошљавања у Босни и Херцеговини у склопу процеса приступања Европској Унији*, ВЕСТА/ЕУСР, Сарајево, 2011.

³²⁴ Будуће уговорне стране: синдикат и послодавац, односно представници послодаваца, а кад је у питању закључивање одређених колективних уговора и представници владе или надлежног министарства.

рања почива на самосталности и аутономији синдиката и послодавца, односно удружења послодаваца и њиховој вољи да постигну социјални компромис и договор. Одговорност социјалних партнера и успех социјалног дијалога зависи од тога да ли је и у којој мери достигнута (релативна) равнотежа преговарачке моћи, колико уважавају постојеће економске и социјалне услове и околности.³²⁵

Ова равнотежа зависи од радног законодавства, од економских, социјалних и других услова и околности, на другој страни. Поред објективних зависи и од субјективних околности који се однос на преговарачке стране, као што су познавање радног и социјалног законодавства, добра воља, комуникационе и преговарачке способности.

Преговарачки механизам чине преговарачи³²⁶, као и институције које учествују у социјалном дијалогу и преговорима, односно подстичу преговарање.³²⁷

Право на синдикално организовање, као и друга колективна права, Босна и Херцеговина гарантује највишим законским актима. Устав БиХ (односно Анекс IV Дејтонског мировног споразума) у члану 2., као и Устави Федерације БиХ (члан 2.) и Републике Српске (члан 1. и 10.) гарантују право на слободу удруживања. Такође, овим актима се забрањују неједнак третман, односно дискриминација, између осталог и на основу припадности синдикату. Поред устава, извори права из области рада су закони о раду, међународне конвенције, колективни уговори, општи акти послодаваца и други закони који директно или индиректно утичу на стање радних односа. Ипак, закони о раду представљају основу којом се уређују радни односи између послодаваца и радника.

Специфично за БиХ јесте да има четири различите јурисдикције (државни ниво, два ентитета, односно Федерацију БиХ, Републику Српску, и Брчко Дистрикт) које засебно регулишу радне односе. Наиме, ентитети и Брчко Дистрикт усвојили су законе о раду, док су Законом о раду у институцијама БиХ и Законом о државној служби у институцијама БиХ³²⁸ дефинисани радни односи на државном нивоу.

³²⁵ Барјактаревих, С., и остали, „Прописи из области рада, радних односа и социјалне заштите“, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Сарајево, 2010.

³²⁶ Синдикати, послодавци, удружења послодаваца.

³²⁷ Економско-социјални савет, тела за мирно решавања радних спорова и друга тела.

³²⁸ Закон о раду у институцијама БиХ („Сл. гласник БиХ“, бр. 26/04 и 7/05); Закон о државној служби у институцијама БиХ („Сл. гласник БиХ“, бр. 12/02, 19/02, 8/03, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04 и 37/04); Закон о раду Федерације БиХ („Сл. новине Федерације БиХ“, бр. 43/99, 32/00 и 29/03); Закон о раду Републике Српске („Сл. гласник РС“ бр. 38/00, 40/00, 47/02, 38/03 и 66/03); Закон о раду Брчко Дистрикта („Сл. гласник БДБиХ“, бр. 7/00, 8/03, 33/04 и 29/05).

Закони о раду слично регулишу питање синдикалног организовања. Према члану 9. Закону о раду Федерације БиХ, радници се могу по слободном избору организovati у синдикат или се у њега учланити без одобрења послодаваца или власти, те се на основу члана 10а. забрањује послодавцима или удружењима послодаваца да се мешају у успостављање, функционисање или управљање синдикатом, или заговарају или пружају помоћи синдикату у циљу контролисања синдиката. Такође, члан 10. истог Закона наводи да радник „не може бити стављен у неповољнији положај због чланства или нечланства у синдикату.“ Закон о раду Републике Српске у члановима 6. до 9., као и Закон о раду Брчко Дистрикта у члановима 5. до 8. на готово исти начин регулишу питање синдикалног организовања. У члану 9. Закона о раду Републике Српске регулисано је и питање вођења регистара синдиката, односно одредба гласи: „Синдикалне организације уписују се у регистар синдикалних организација, који прописује и води министарство надлежно за послове рада“.³²⁹

Поред наведених чланова, битни су и члан 93. Закона о раду Федерације БиХ и члан 131. Закона о раду Републике Српске, који забрањују послодавцима да без претходне сагласности надлежног министарства за рад откаже уговор о раду синдикалном поверенику за време обављања његове дужности шест месеци након обављања те дужности у Федерацији БиХ, односно годину дана у Републици Српској. У Брчко Дистрикту за исту одредбу рок забране отпуштања синдикалног повереника износи три месеца (члан 78. Закона о раду БД).³³⁰

Закон о раду Републике Српске регулише и питање репрезентативности синдиката у члановима 142. до 157. на основу којих синдикат је репрезентативан уколико је а) основан и делује на начелима синдикалног организовања и деловања независно од државних органа и послодаваца, б) финансира се претежно из чланарине и других сопствених средстава, ц) у свом чланству окупља најмање 20% запослених од укупног броја запослених код послодавца, односно најмање 20% запослених у грани или делатности уколико је реч о гранском синдикату, односно 20% од укупно запослених у Републици Српској³³¹ уколико је реч о синдикату на нивоу Републике Српске.

³²⁹ Закон о раду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 38/00, 40/00, 47/02, 38/03 и 66/03).

³³⁰ Додатно, члан 139. Закона о раду у Федерацији БиХ даје могућност синдикалном поверенику, да на његов захтев, његове обавезе из радног односа мирују, а најдуже четири године, од дана избора односно именована.

³³¹ Према подацима Републичког завода за статистику.

Репрезентативност синдиката утврђује послодавац у присуству представника заинтересованих синдиката, односно надлежни министар на предлог Одбора за репрезентативност³³² у случају ако им није утврђена репрезентативност у року од 15 дана од подношења захтева или ако сматра да репрезентативност синдиката није утврђена у складу са Законом. Одбор за репрезентативност се састоји од три представника Владе РС, синдиката и удружења послодаваца.

Додатно, Закони о раду предвиђају, поред синдиката и организовање радника у већа/савете запослених путем којих могу штитити своја радничка права. Већа/савети запослених могу се основати код послодаваца који имају најмање 15 запослених а на захтев најмање 20% запослених или синдиката код послодавца у Федерацији БиХ, односно најмање једне трећине радника или синдиката који у свом чланству имају најмање 20% радника запослених код послодаваца у Републици Српској.³³³ Према Закону о раду ФБиХ, уколико запослени код одређеног послодавца не формирају веће, синдикат може преузети законске обавезе и овлашћења већа запослених. Закон о већу запослених Федерације БиХ и Закон о саветима радника Републике Српске детаљније регулишу начин и поступак оснивања и деловање већа/савета запослених. Битно је додати да су послодавци, у складу са важећим прописима, дужни консултовати већа/савете запослених приликом доношења правилника о раду послодавца. Веће/савет запослених се не може организовати у органима управе, полицији и војсци.

Синдикално организовање у органима управе, полицији и војсци је такође посебно регулисано. Према Закону о државној служби у Федерацији БиХ, Закону о административној служби у управи Републике Српској, и Закону о државној служби у органима управе Брчко Дистрикта³³⁴, припадници органа управе имају право на оснивање или учлањење у синдикат или професионално удружење, у складу са законима. Међутим, ове одредбе су доста уопштене и с обзиром да закони о унутрашњим пословима, као ни други законски прописи, не одређују организовање и рад синдиката у органима управе, на ове раднике се примењује закон о раду.

³³² Одбор за утврђивање репрезентативности синдиката и удружења послодаваца.

³³³ Млинаревић, Г., Лаловић, А., *Економска и социјална права у Босни и Херцеговини*, Центар за људска права Универзитета у Сарајеву и Фондација Heinrich Boll, Сарајево, 2010.

³³⁴ Закон о државној служби у Федерацији БиХ („Сл. новине Федерације БиХ“, бр. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 и 12/06); Закон о административној служби у управи РС („Сл. гласник Републике Српске“, бр. 16/02 и 62/02); Закон о јавним службеницима и намештеницима Брчко Дистрикт БиХ („Сл. гласник Брчко Дистрикт БИХ“, бр. 41/04).

Према члану 26. Закона о служби у оружаним снагама Босне и Херцеговине, професионалним војним лицима забрањено је синдикално и политичко организовање.

Законом о раду у институцијама БиХ и Законом о државној служби у институцијама БиХ такође је гарантовано организовање државних службеника у синдикате у складу са законом. Закон о раду у институцијама БиХ регулише ово питање на готово исти начин као ентитетски закони о раду. Наведени закон регулише и питање репрезентативности синдиката на нивоу БиХ, те у члану 92. стоји да „Репрезентативни синдикат“ означава синдикат регистрован на нивоу Босне и Херцеговине, или два и више синдиката који заједнички наступају, чије чланство чини већина запослених једног послодавца у седишту послодавца“. Додатно, Закон наводи да репрезентативни синдикат може заступати запослене једног или више послодаваца, и да Веће министара потврђује репрезентативни синдикат на предлог Министарства правде БиХ, а жалбе против потврде или одбијања потврде репрезентативног синдиката се улажу Суду БиХ.

Поред закона о раду постоји још низ закона који се директно³³⁵ или индиректно односе на индивидуална и колективна радничка права. Посебно је битно истаћи да регулатива из области здравства, образовања, приватизације, управе као и антикоруптивне мере и макроекономске политике, значајно утичу на примену права из радних односа, а тиме и на синдикално организовање. Између осталог, важно је споменути Закон о забрани дискриминације који забрањује дискриминацију на основу припадности синдикату у јавном и приватном сектору. Закон о равноправности полова БиХ нагла-

³³⁵ **Федерација БиХ:** Закон о запошљавању странаца („Сл. новине ФБиХ“, бр. 8/99); Закон о штрајку („Сл. новине ФБиХ“, бр. 14/00); Закон о већу запосленика („Сл. новине БиХ“, бр. 39/04); Закон о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа („Сл. новине ФБиХ“, бр. 41/01 и 24/05); Закон о заштити на раду („Сл. лист СРБиХ“, бр. 22/90); Закон о здравственом осигурању („Сл. новине ФБиХ“, бр. 30/97 и 32/00); Закон о здравственој заштити („Сл. новине ФБиХ“, бр. 29/97); Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Сл. новине ФБиХ“, бр. 29/98 и 49/00); Закон о правима бранилаца и чланова њихових породица („Сл. новине ФБиХ“, бр. 41 /04). **Република Српска:** Закон о саветима радника („Сл. гласник РС“, бр. 26/01); Закон о запошљавању („Сл. гласник РС“, бр. 38/00, 85/03 и 42/05); Закон о запошљавању страних држављана и лица без држављанства („Сл. гласник РС“, бр. 97/04); Закон о инспекцији рада („Сл. гласник РС“, бр. 32/01); Закон о пензијском и инвалидском осигурању („Сл. гласник РС“, бр. 32/00, 40/00, 37/01, 32/02, 40/02, 47/02, 11/03 и 67/05); Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању инвалида („Сл. гласник РС“, бр. 98/04); Закон о штрајку („Сл. гласник РС“, бр. 26/93); Закон о заштити на раду („Сл. гласник РС“, бр. 26/93, 14/94, 21/96 и 10/98). **Брчко Дистрикт БиХ:** Закон о запошљавању и правима за време незапослености („Сл. гласник БД БиХ“, бр. 33/04); Закон о запошљавању странаца („Сл. гласник БД БиХ“, бр. 17/02).

шава важност синдиката у заштити радних права жена, заштити истих од било каквих облика дискриминације у области рада. Међутим, уочен је и проблем несуклађености целокупног законодавства у БиХ са прописима из области рада.

Колективни уговори су такође извор права у области рада. Општим колективним уговорима за Републику Српску и Федерацију БиХ³³⁶ ствара се обавеза према послодавцу да правилником о раду предвиди и осигура услове за рад и деловање синдиката, и да само уз претходну сагласност надлежног министарства може дати отказ синдикалном поверенику. У Брчко Дистрикту ни после 12 година од доношења Закона о раду није усвојен Општи колективни уговор, чиме се директно крше међународне обавезе БиХ.

На крају битно је додати да међународне конвенције представљају значајан извор права из области рада у БиХ, те су у том погледу посебно значајне конвенције Међународне организације рада (МОП) као и споразуми потписани са Европском Унијом (ЕУ). БиХ је ратификовала око 81 МОП конвенцију од којих је 77 на снази, а 4 се односе директно на право на синдикално организовање (бр. 87 у вези са слободом удруживања; бр. 98 о праву на организовање и колективно преговарање; бр. 135 о заштити синдикалног повереника; и приоритетна конвенција бр. 144 о трипартитним консултацијама). МОП је до сада изнео око 17 примедби/опажања МОП стручњака и 3 примедбе са Међународних конференција рада према БиХ, а које се односе на слабу примену одредби конвенција у БиХ када је у питању синдикално организовање.

Усаглашавање домаћег законодавства и обавезе које БиХ има према ЕУ у области рада могу се поделити у две групе: 1) краткорочне које произилазе из Споразума о стабилности и придруживању и Споразума о европском партнерству, и 2) дугорочне обавезе које су дефинисане у оквиру Европског некомунитарног радног права које се заснива на Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода; Европској социјалној повељи; Европском кодексу о социјалној сигурности, Европској конвенцији о социјалној сигурности, Европској конвенцији о правном статусу радника миграната; и Европској стратегији запошљавања.

Чланом 89. Закона о раду у институцијама БиХ³³⁷, утврђено је да послодавац доноси Правилник о раду, којим уређује организацију рада и друга питања значајна за запослене и послодавца, у складу са законом. Ставом 2. овог члана изричито је пропи-

³³⁶ Општи колективни уговор за територију Федерације БиХ („Сл. новине ФБиХ“, бр. 54/05); Општи колективни уговор („Сл. гласник Републике Српске“, бр. 13/98, 39/99, 26/00 и 21/01).

³³⁷ „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 26/04 и 7/05.

сано да се послодавац о доношењу Правилника о раду консултује са синдикатом, а јавност Правилника о раду обезбеђује се објављивањем на огласној табли послодавца, што је изричито прописано ставом 3. члана 89 овог Закона.

Колективно преговарање у Федерацији БиХ, уређено је Законом о раду Федерације БиХ.³³⁸ Законски прописи дали су оквире и основе за колективне преговоре, а циљ законских одредби је да материју уреди на начин да омогући добровољно преговарање између послодавца и синдиката, али да не утиче у мери којом ће довести у питање добровољност и слободу преговарања.

Колективним уговором ближе се уређују права по основу рада, обим права и начин и поступак њиховог остваривања, с тим што обим права не може бити мањи од оног који је утврђен Законом о раду, осим ако то није Законом предвиђено. Важећим Законом о раду нису утврђени критеријуми представљања, односно репрезентативности на основу којих неки синдикати, односно удружења послодавца имају право да преговарају и закључују колективне уговоре.³³⁹

Колективни уговори закључују се за територију Федерације БиХ, за подручје кантона и на нивоу послодавца. Колективне уговоре закључују представници запослених и послодавца на нивоу послодавца и на нивоу подручја делатности, док на нивоу Федерације БиХ поред представника запослених и послодавца учествује и Влада Федерације БиХ испред државног капитала. Колективни уговори закључени за територију Федерације БиХ и подручја делатности објављују се у службеном гласилу Федерације, односно кантона, што је услов за њихово ступање на снагу.

Закључени колективни уговор, његове измене и допуне за територију Федерације БиХ или подручје два или више кантона достављају се ради депоновања Федералном министарству рада и социјалне политике, а остали колективни уговори надлежном органу кантона. Министарство рада не врши регистрацију колективних уговора, јер она није услов за њихово ступање на снагу.

Колективни уговори закључују се у писаном облику и могу се закључити на одређено или неодређено време. Ако време трајања није назначено сматра се да је закључен на неодређено време. Колективни уговор може се отказати на начин и под условима који су предвиђени самим колективним уговором.

³³⁸ „Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“, бр. 43/99, 32/00 и 29/03.

³³⁹ Демир, Е., *Синдикално организовање: предуслов достојанственог рада у Босни и Херцеговини*, Публикација, Olaf Palme International Center, Solidar, Синдикат радника трговине и услужних делатности Босне и Херцеговине – СТБиХ, Сарајево, 2011.

Општи колективни уговор односи се на све запослене и послодавце на територији Федерације БиХ, а грански на све запослене и послодавце одређеног подручја делатности. Сви запослени у Федерацији БиХ покривени су Општим колективним уговором, док су гранским колективним уговорима покривени запослени у тим гранама и делатностима. Што се тиче колективних уговора код послодавца њих је врло мало, јер су послодавци обавезни донети правилник о раду којим уређују организацију и услове рада у складу са законом и колективним уговором.

Одредбом члана 43. Колективног уговора за службенике органа управе и судске власти у Федерацији БиХ, прописане су обавезе руководећих органа управе да све преднацрте и нацрте прописа и општих аката из области радно-правних односа доставе синдикату на разматрање и мишљење. Руководећи органи су дужни размотрити дато мишљење Синдиката и прихватити сугестије за које оцени да су основане.

Право радника на колективно преговарање имплементиран је у Републици Српској кроз Закон о раду, Закон о инспекцијама, Законом о мирном решавању радних спорова³⁴⁰, Закон о штрајку³⁴¹, Општи колективни уговор и Смернице за поступање републичких органа управе о учешћу јавности и консултацијама у изради закона³⁴², Закон о унутрашњим пословима³⁴³.

Одредбама чл. 158. до 169. Закона о раду уређено је питање везано за колективне уговоре која се односе на следеће: садржај колективних уговора; обавезности примене колективних уговора; територијалног и персоналног важења колективних уговора; форме и временског важења колективних уговора; јавног објављивања колективних уговора и решавања спорова насталих у вези закључивања и примене колективних уговора. Закон не садржи одредбе које експлицитно говоре о правима радника (индивидуална и колективна права) на колективно преговарање, већ то подразумева дајући значај колективним уговорима и уређујући питања везано за њихово закључивање и примену Закона о раду.

Заједничке консултације између радника и послодавца нису предвиђене Законом о раду, али се у пракси врше када је у питању доношење прописа и решавање неких

³⁴⁰ Закон о мирном решавању радних спорова („Службени гласник РС ” бр. 71/09 и 100/11)

³⁴¹ Закон о штрајку („Службени гласник РС“ бр. 111/08)

³⁴² Смернице за поступање републичких органа управе о учешћу у јавности и консултацијама у изради закона („Службени гласник РС ” бр. 123/08)

³⁴³ Закон о унутрашњим пословима („Службени гласник РС“ бр. 4/12)

економских и социјалних питања.³⁴⁴ Законом о мирном решавању радних спорова уређује се начин и поступак мирног решавања индивидуалних и колективних радних спорова, а мирно решавање радних спорова је алтернативни начин решавања радних спорова између страна у радном спору уз учешће трећих лица, а обухвата мирење и арбитражу: страном у индивидуалном радном спору, у смислу овог закона сматрају се радник и послодавац, а индивидуалним радним спором сматра се спор поводом отказа уговора о раду и др.; страном у колективном радном спору сматрају се учесници у закључивању колективног уговора, а колективним радним спором сматра се спор поводом закључивања, измена и допуна, отказа или примене колективног уговора, остваривања права на синдикално организовање, штрајк и других колективних права; радним спором у смислу овог закона сматрају се индивидуални и колективни радни спорови; учесници у закључивању колективног уговора могу да поднесу приједлог, заједнички или појединачно, Агенцији за учешће миритеља у колективном преговарању, у циљу пружања помоћи и спречавању настанка спора.

Брчко Дистрикт нема потписан Општи колективни уговор за територију Брчко Дистрикта. Градоначелник Брчко Дистрикта није потписао колективни уговор са Синдикатом БД. Права радника на колективно преговарање су зајамчена важећом законским прописима и то: Чланови од 96 до 98 Закона о раду Брчко Дистрикта³⁴⁵ и Правилника о раду.³⁴⁶ Законодавни оквир који се примењује за ову област у јавном сектору је Закон о државној служби и Закон о раду БД, за случајеве који нису обухваћени Законом о државној служби у органима управе БД, а у приватном сектору примењују се одредбе Закона о раду БД. Одредбама чланова 96., 97. и 98. Закона о раду БД регулисано је питање закључивања колективних уговора. Чланом 98. наведеног закона прописано је да се садржај колективног уговора и поступак закључења и допуњавања, услови под којима важи и друга питања утврђују споразумом између странака. Једино ограничење прописано је чланом 97. истог закона којим је предвиђено да колективни уговор не може предвидети мање повољне одредбе од оних предвиђених законом. На основу напред наведеног може се закључити да закон омогућава и олакшава закључивање колективних уговора, односно даје могућност за слободно и добровољно колективно преговарање.

³⁴⁴ Демир, Е., *Синдикално организовање: предуслов достојанственог рада у Босни и Херцеговини*, Публикација, Olaf Palme International Center, Solidar, Синдикат радника трговине и услужних делатности Босне и Херцеговине – СТБиХ, Сарајево, 2011.

³⁴⁵ „Службени гласник Брчко Дистрикта“ бр. 19/06, 19/07, 25/08.

³⁴⁶ „Службени гласник Брчко Дистрикта“ бр. 2/07, 34/09.

Чланом 90. Закона о раду у институцијама БиХ³⁴⁷ прописано је да се колективни уговор може закључити за одређену делатност једног или више послодаваца или удружења послодаваца. На страни запослених код закључивања колективног уговора може бити синдикат, или више синдиката, а на страни послодавца може бити један или више послодаваца или удружење послодаваца. (став 2. члана 90.). У наредном ставу 3. прописано је и да ако је у преговарању и закључивању колективног уговора заступљено више синдиката, односно више послодаваца или удружења послодаваца, о закључивању колективног уговора могу преговарати само они синдикати, односно послодавци, који имају пуномоћ од сваког појединачног синдиката, односно послодавца, у складу са њиховим статутом. Ставом 4. прописано је да се колективни уговор закључује у писаној форми, а ставом 5. се прописује обавеза објављивања колективног уговора у „Службеном гласнику БиХ“. На овај начин се обезбеђује учешће свих заинтересованих у поступку преговарања и закључивања колективних уговора, а кроз обавезу објаве колективног уговора у „Службеном гласнику БиХ“ обезбеђује се јавност, односно даје се могућност да сви буду упознати са одредбама колективног уговора.

Закон о раду у институцијама БиХ, није предвидео казнене мере за непоштовање одредаба које су везане за закључивање колективног уговора.³⁴⁸ Чланом 91. наведеног Закона прописано је да се колективним уговором уређују права и обавезе страна које су га закључиле, те права и обавезе из радног односа, или у вези са радним односом у складу са законом и другим прописима. Истим чланом је прописано да се колективним уговором уређују правила о поступку колективног преговарања, те је колективни уговор обавезан за стране које су га закључиле или које су му накнадно приступиле. Колективни уговор се доставља Већу министара БиХ и Управном инспекторату.

Иницијатива за формирање Економско-социјалног већа на нивоу БиХ је покренута у току 2004. године, истовремено са поступком ратификације Конвенције МОП-а бр. 144 (о трипартитним консултацијама са циљем промоције имплементације међународних стандарда) а чијим одредбама је дефинисано постојање оваквог тела у БиХ.

Конвенција МОП-а бр. 144, о трипартитним консултацијама (међународни стандарди рада) (1976), је ратификована 2005. године.³⁴⁹ Закон о раду Федерације БиХ у

³⁴⁷ „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 26/04 и 7/05.

³⁴⁸ Демир, Е., *Синдикално организовање: предуслов достојанственог рада у Босни и Херцеговини*, Публикација, Olaf Palme International Center, Solidar, Синдикат радника трговине и услужних делатности Босне и Херцеговине – СТБиХ, Сарајево, 2011.

³⁴⁹ „Службени гласник БиХ – међународни уговори“, број 11/05.

одредбама чл. 108. до 121. промовише права организација запослених и послодаваца на добровољно колективно преговарање и закључивање колективних уговора. Одредбом члана 111. прописано је да се колективни уговор може закључити за територију Федерације БиХ, за подручје једног кантона или више кантона.

За неке радне услове Законом о раду Федерације БиХ је прописано да се могу, а за неке да се обавезно уређују колективним уговорима. Како је већ раније наведено важећи Закон о раду Федерације БиХ није утврдио критеријуме репрезентативности синдиката и удружења послодаваца.

Новим Законом о раду Федерације БиХ, који је у поступку доношења, детаљније и свеобухватније је уређена област колективног преговарања и склапања колективних уговора, утврђени су критеријуми за репрезентативност синдиката и удружења послодаваца као страна у колективном преговарању. Чланом 130. Закона о раду предвиђена је могућност формирања Економско социјалног већа за територију Федерације БиХ и подручје кантона.

Економско социјално веће је консултативно и саветодавно тело којег чине представници владе, синдиката и послодаваца, а формира се у складу са Законом о раду и Споразумом о оснивању Економско социјалног већа, којег закључују социјални партнери. Економско социјално веће за територију Федерације БиХ формирано је 27. августа 2002. године на основу Споразума о оснивању Економско социјалног већа³⁵⁰, а отпочело са радом 2003. године.

Економско социјално веће Федерације БиХ је најзначајнија институционализована форма социјалног дијалога који се одвија на принципу сарадње Владе, организација синдиката и послодаваца, који су у њему представљени.

Економско социјално веће између осталог подстиче колективно преговарање и закључивање колективних уговора, даје мишљења и предлоге о садржини колективних уговора, прати, разматра и даје мишљења о прописима из области рада, запошљавања и тд. Ово тело је с временом изузетно добило на значају о чему говори и чињеница да се повећава број законских и других правних аката на које претходно мишљење даје Економско социјално веће, односно који се пре упућивања у парламентарну процедуру расправљају на седницама тог већа, а што има за ефекат бољу усаглашеност социјалних партнера о понуђеним решењима.

³⁵⁰ „Службене новине Федерације БиХ, бр. 47/02, 42/03, 8/08, 13/08, 51/08.

У Републици Српској у складу са Смерницама за поступање републичких органа управе о учешћу јавности и консултацијама у изради закона³⁵¹ сваки предлагач је дужан да утврди да ли је закон који предлаже од интереса за јавност. Под јавношћу, односно заинтересованим лицима, у смислу тачке 2. Смерница, сматрају се пре свега удружења послодаваца и удружења радника, односно синдикати, као и невладине организације које су основане ради заштите интереса радника који су претрпели злостављање.

У припреми и изради овог закона могу као чланови радне групе учествовати представници удружења послодаваца и синдиката³⁵² чиме су обезбеђују консултације са заинтересованим лицима, јер су у текст закона уграђују и њихови ставови и сугестије, јер они заступају интересе и представљају послодавце и раднике, што је предвиђено тачком 12. Смерница као начин учешћа јавности у консултацијама. Општи колективни уговор и грански колективни уговори као општи акти такође не садрже одредбе које говоре о правима радника на колективно преговарање али садрже одредбе које уређују посебне услове за запошљавање које радник мора испуњавати приликом закључења уговора о раду.

4.4. КОЛЕКТИВНИ РАДНИ СПОРОВИ

Колективни радни спорови, као врста радних спорова, настају повредом или угрожавањем колективних права, односно ради заштите колективних интереса, у вези са колективним радним односом.

Назив „колективни радни спор“ произилази из колективности у погледу једног од субјеката спора и предмета спора. С обзиром на општи појам радног спора који се одређује обухватањем материјално-правних (странке, предмет спора) и формално-правних обележја (органи за решавање и поступак) колективни радни спор има следећа битна обележја:³⁵³

1) субјекти колективног радног спора су социјални партнери, и то на страни запослених се најчешће јавља синдикат, а ређе група запослених или институционални

³⁵¹ Смернице за поступање републичких органа управе о учешћу у јавности и консултацијама у изради закона („Службени гласник РС ” бр. 123/08)

³⁵² Демир, Е., *Синдикално организовање: предуслов достојанственог рада у Босни и Херцеговини*, Публикација, Olaf Palme International Center, Solidar, Синдикат радника трговине и услужних делатности Босне и Херцеговине – СТБиХ, Сарајево, 2011.

³⁵³ Дедић, С., Градашчевић-Сијерчић, Ј., *Радно право*, Магистрат, Сарајево, 2003.

облик партиципације запослених. На страни послодавца субјект колективног радног спора може бити послодавац (сам), више послодаваца или удружења послодаваца;

2) предмет колективног радног спора могу бити колективна права или колективни интереси запослених (услови рада) односно синдиката (синдикална права и слобода), као и колективни правни интереси послодавца, односно удружења послодаваца. Колективна права запослених одређују се с обзиром на начин остваривања и интерес који се штити, и ту спадају: права на синдикално организовање, права на колективно преговарање, право на партиципацију и право на колективну акцију.

Колективни интереси запослених у ширем смислу, јављају се ради заштите професионалних и економско-социјалних интереса, који су предмет колективног преговарања, а колективни интереси у ужем смислу су интереси који се јављају у току колективног уговарања. С обзиром на предмет колективног уговарања, као колективни интереси могу се јавити питања у вези с уређивањем услова рада. Најбројнији и најчешћи предмет колективних радних спорова су спорови поводом уређивања питања зарада и других примања запослених. Органи за решавање тј. као поступци и методе решавања колективних радних спорова јављају се:³⁵⁴

- решавање колективних радних спорова пред надлежним судом у судском поступку,
- у вансудском поступку - мирним методама које се везују за посредовање, мирење и арбитражу,
- колективне акције на страни запосленика (штрајк, пикетинг, бојкот) или колективне акције на страни послодавца - лок аут.

Ако се изузме судско решавање колективних радних спорова, ови спорови се најчешће решавају на два основна начина: мирним (вансудским) методама и методама колективне акције. У свим упоредним радним законодавствима мирним методама решавања колективних радних спорова даје се предност.

Класификација ових спорова, у правилу, везује се за предмет спора. Тако, с обзиром на предмет спора, прави се разлика између правних и интересних (социјални или економски спор) колективних радних спорова.

Интересни колективни радни спор (индустријски конфликт) се јавља у поступку колективног преговарања. Настаје приликом закључивања или промене (измена и допу-

³⁵⁴ Барјактаревих, С., и остали, „Прописи из области рада, радних односа и социјалне заштите“, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Сарајево, 2010.

на) колективног уговора. У питању је спор око стварања нових или промене постојећих одредби у поступку преговарања.³⁵⁵ Правни колективни радни спор се односи на одредбе о колективним правима радника и колективним правима послодавца, садржаним у колективном уговору, закону и подзаконском акту и настаје у поступку тумачења и примене колективног уговора, односно другог извора права.³⁵⁶

Подела на интересне и правне колективне радне спорове поред теоријског има и практичан значај. Ови спорови (и једни и други) могу се решавити мирним путем, док се могућност прибегавања методама колективне (индустријске) акције (штрајку, пикетингу и бојкоту, као и локауту) јавља само у случају интересних, не и правних колективних радних спорова. Разлика је и у томе што је суд надлежан за решавање правних, а не и интересних колективних радних спорова. Код тумачења и примене колективног уговора спор може настати поводом одредби облигационог и нормативног дела уговора. Спор поводом облигационог дела је спор између уговорних страна. Уговорна страна може поднети тужбу. У тужби може да тражи извршење уговорних обавеза или накнаду штете због неизвршења обавеза, а под одређеним условима и раскид уговора.

Код спора поводом примене нормативног дела, радник на кога се примењује колективни уговор може да поднесе тужбу ради остваривања и заштите својих права и тако покрене индивидуални радни спор. Тужба има за предмет извршење индивидуалног уговора о раду у складу са одредбама нормативног дела колективног уговора, односно накнаду штете коју је претрпео радник.

Поред поделе према предмету спора и према странама у спору, колективни радни спорови се могу поделити према другим критеријумима: према органима који их решавају, односно доприносе решавању; према поступку у којем се решавају у приватном сектору³⁵⁷ и спорови који се решавају према правилима посебног правног режима³⁵⁸; према нивоу на којем настају.³⁵⁹

³⁵⁵ То је спор о томе како уредити права и обавезе и појављује се због интереса једне стране да се утврди неко право у колективном уговору и интереса друге стране да се то не учини.

³⁵⁶ То је спор који поводом кршења или тумачења постојећег права (обавезе) предвиђеног законом или колективним уговором, за разлику од индивидуалног радног спора о правима који се односи на кршење или тумачење постојећег права (обавезе) предвиђеног индивидуалним уговором о раду.

³⁵⁷ Спорови који се решавају према правилима општег правног режима.

³⁵⁸ Спорови у делатностима од општег интереса.

³⁵⁹ Национални ниво, ниво гране или делатности, ниво јединице локалне самоуправе, код послодавца.

Ефикасан систем решавања радних спорова подстиче задржавање спора у оквиру социјалног (индустријског) мира и колективно преговарање. То значи да стране теже да постигну решење преговорима или кроз процедуре решавања спорова предвиђене колективним уговором, пре него што користе механизам и процедуре предвиђене законом.

У изворима МОП-а предвиђени су следећи принципи који се односе на колективно преговарање и његово регулисање:³⁶⁰

- тела и процедуре за решавање радних спорова промовишу колективне преговоре,
- процедуре за решавање радних спорова помажу странкама да саме пронађу решење,
- спорови у јавној служби се решавају путем преговора или метода мирног решавања радних спорова.

Чланице МОП-а формирају системе решавања спора по следећим принципима:³⁶¹

- механизам помирења је добровољан, бесплатан и ефикасан, а има за циљ да подстакне превенцију и помогне решавање колективних радних (индустријских) спорова;
- стране у спору се подстичу на уздржавање од прекида рада за време мирног решавања радног спора;
- споразуми постигнути за време или као последица мирења се састављају у писменом облику и имају једнак правни значај као споразуми постигнути на уобичајени начин.

Циљ је мирно решавање спора на основу напора странака, тако да коришћење штрајкова и прекида рада постане непотребно. Основна начела мирног решавања колективних радних спорова су: добровољност³⁶², трипартизам³⁶³ и непристрасност.³⁶⁴

³⁶⁰ Млинаревић, Г., Лаловић, А., *Економска и социјална права у Босни и Херцеговини*, Центар за људска права Универзитета у Сарајеву и Фондација Heinrich Boll, Сарајево, 2010.

³⁶¹ Демир, Е., Маркуш, Р., Достић, Г., Каменица, А., *Анализа политика у области рада и запошљавања у Босни и Херцеговини у склопу процеса приступања Европској Унији*, ВЕСТА/ЕУСР, Сарајево, 2011.

³⁶² Начело добровољности значи да стране у спору добровољно одлучују о приступању мирном решавању колективног радног спора, а одступање је могуће у делатностима од општег интереса.

³⁶³ Начело трипартизма значи да у поступку решавања спора учествују три стране (стране у спору и треће лице).

³⁶⁴ Начело непристрасности садржи обавезу трећег лица да поступа савесно, одговорно и непристрасно, тако да интереси једне стране не би били подређени, односно надређени интересима друге стране.

4.4.1. Мирно решавање радних спорова

Методама мирног начина решавања колективних радних спорова у државно-правним порецима са развијеном тржишном привредом даје се приоритет, пре свега због начела аутономности и добровољности у решавању радних спорова. У ширем контексту, ради се о превентивним методама као институтима за решавање колективних радних спорова.³⁶⁵ Ови методи имају дугу традицију и због резултата које су постигли у пракси сматрају се прихватљивијим и од судског решавања, а посебно у односу на методе колективне акције социјалних партнера. Могу бити предвиђени на основу клаузула облигационог дела колективних уговора или могу бити предвиђени и законом.

Методи мирног решавања колективних радних спорова се јављају као:³⁶⁶

- посредовање,
- мирење и
- арбитража.

Посредовање као метод решавања колективних радних спорова састоји се у пружању добрих услуга странама у спору, од стране неутралног лица-посредника. Најчешће се ради о својеврсном наставку колективног преговарања, где се уз учешће посредника настоји доћи до споразумног решавања предмета спора. По својој природи посредовање укључује и мирење странака, а ако оно не успе, посредник, у настојању да ублажи супротстављене ставове странака у спору, сачињава сугестије и препоруке које треба да стране увере у исправност њиховог прихватања.

Препоруке посредника правно не обавезују странке, већ имају само морално обавезујућу димензију за странке.³⁶⁷ Због чињенице да посредовање треба да допринесе брзом решавању колективног спора, најчешће се одређује рок у коме посредовање треба да се заврши, укључујући и изјашњавање странака о препоруци посредника.

Мирење, сходно препоруци МОП-а број 92³⁶⁸, почива на пружању помоћи странкама у спору од стране помирителца, уз уважавање једнаког представљања интереса запослених и послодаваца. На тај начин, мирење се схвата као својеврсна замена за

³⁶⁵ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

³⁶⁶ Дедић, С., Градашчевић-Сијерчић, Ј., *Радно право*, Магистрат, Сарајево, 2003.

³⁶⁷ Удружење Ваша права БиХ, *Анализа прописа и стања у области радног права*, Удружење Ваша права БиХ, Сарајево, 2006.

³⁶⁸ Препорука о добровољном мирењу и арбитражи, 1951. (Бр. 92)

директно колективно преговарање. Мирење може бити инокосно (од стране трећег лица, које као непристрасна и компетентна личност уважава и на једнак начин представља интересе и послодавца и синдиката) или колегијално (тело или комисија састављена од представника радника, послодаваца, понекад и власти), а мирилац нема овлашћења да сам реши спор, већ само да помогне странама да саме реше спор. Због тога овај метод у великој мери зависи од професионалног и личног ауторитета помиритеља, и спремности страна да дође до компромиса. Поступак мирења може бити успешан или неуспешан. Уколико стране успеју да се споразумеју, тај споразум треба да буде у писаној форми и добија снагу колективног уговора, као што то сугерише препорука МОП-а број 92.³⁶⁹

Арбитража је такође метод мирног решавања колективних радних спорова, који се састоји у томе што стране у радном спору поверавају трећем лицу или лицима решавање спора.³⁷⁰ Због овог овлашћења, арбитража се схвата и као квазисудски процес, јер стране у спору поверавају арбитру (арбитражном већу) обавезујуће решавање спора. Битно обележје арбитраже је добровољност, што значи да надлежност арбитраже може бити предвиђена у облигационом делу колективног уговора или накнадним споразумом странака између којих се појавио колективни радни спор. Предност овог метода решавања радних спорова јесте ефикасност (брзина) и једностепеност, што подразумева да се арбитражном одлуком колективни радни спор окончава. Дакле, одлука арбитраже обавезује странке.³⁷¹ Разликују се:³⁷²

- факултативна (добровољна, уговорна) и обавезна (принудна, законска) арбитража,
- правна и интересна арбитража,
- стална (уговорна или законска) или *ad hoc* (уговорна) арбитража,
- инокосна или колективна арбитража,
- арбитража у општем или у посебном правном режиму колективних радних спорова.

³⁶⁹ Топаловић, В., „Остваривање и заштита права из радног односа кроз колективно преговарање и конвенције МОП-а са освртом на колективни уговор“ Факултет правних наука Паневропског универзитета „Аперион“, Сарајево, 2008.

³⁷⁰ Барјактаревевић, С., и остали, „Прописи из области рада, радних односа и социјалне заштите“, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Сарајево, 2010.

³⁷¹ У самом процесу арбитражања арбитри настоје најпре да помогну странкама да саме споразумно реше спор, и тек ако то не успе арбитража доноси своју обавезујућу одлуку.

³⁷² Дедић, С., Градашчевић-Сијерчић, Ј., *Радно право*, Магистрат, Сарајево, 2003.

Факултативна (добровољна, уговорна) арбитража постоји када стране у спору добровољно приступе арбитражи. Стране саме бирају арбитра и одређују правну обавезност арбитражне одлуке. У упоредном праву, арбитража је по правилу добровољна, а изузетно обавезна. Арбитража је обавезна када је било која страна или влада може покренути на сопствену иницијативу.³⁷³

Правна арбитража има за предмет решавање правних колективних радних спорова. Задатак арбитра је да протумачи и примени правну норму на дати случај, у складу са законом и у колективним уговором. Интересна арбитража има за циљ решавање интересних колективних радних спорова. Арбитар не утврђује ко јесте, а ко није у праву, већ решава спор по правичности водећи рачуна о посљедицама одлуке. Стална арбитража (уговорна или законска) је институционални облик решавања спорова. Ad hoc арбитража се успоставља за решавање одређеног колективног радног спора, од случаја до случаја, као добровољна арбитража.

Радно законодавство БиХ регулише два начина мирног решавања колективних радних спорова: мирење и арбитража.

Према законском одређењу, колективни радни спорови су спорови о закључивању, примени, измени или допуни, односно отказивању колективног уговора или другог сличног спора везаног за колективни уговор.

Дакле, у нашем радном законодавству, колективни радни спорови су:³⁷⁴

- спорови о закључивању колективних уговора;
- спорови о примени, измени или допуни колективног уговора;
- спорови о отказивању колективног уговора;
- спорови у случају „другог сличног спора“, везаног за колективни уговор.

У случају ових спорова, ако се стране нису саме договориле о начину мирног решавања спора, спроводи се поступак мирења регулисан законом. Према томе, мирни методи решавања колективних радних спорова у радном законодавству БиХ су везани за два битна елемента.³⁷⁵

³⁷³ Код обавезне арбитраже њене одлуке су обавезне за стране у спору и иза одлуке стоји правна санкција, а слобода странака се огледа у избору арбитра.

³⁷⁴ Дедић, С., Градашчевић-Сијерчић, Ј., *Радно право*, Магистрат, Сарајево, 2003.

³⁷⁵ Градашчевић - Сијерчић, Ј., и остали, *Модул 2 – Радно законодавство у Босни и Херцеговини: Радни односи у пракси*, Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине, ЈУ Центар за едукација судија и тужилаца Федерације Босне и Херцеговине, Центар за едукација судија и тужилаца Републике Српске, Сарајево, 2007.

- аутономију и добровољност странака у спору,
- обавезност мирења уколико се саме странке нису договориле о начину мирног решавања спора.

Заправо, социјални партнери се договарају и уређују мирни начин решавања колективних радних спорова, а законодавац изричито обавезује стране у спору да спроведу поступак мирења утврђен законом, ако договора међу странкама нема.

Мирење као начин за решавање колективних радних спорова у нашем законодавству спроводи мировно веће, у случају да стране нису договориле начин мирног решавања спора. Мировно веће, као колегијални орган за мирење, по принципу трипартизма састављено је од по једног представника послодаваца, синдиката и власти.³⁷⁶

Правила о поступку пред мировним већем утврђује надлежно министарство за послове рада, односно доноси само мировно веће.

Мировно веће, уважавајући и представљајући на једнак начин интересе послодавца, радника (синдиката), не решава спор између странака, него даје образложени предлог за решење спора. Стране у спору могу прихватити или одбити предлог мировног већа. Ако стране у спору прихвате усаглашен предлог мировног већа о спорном питању, предлог има правну снагу, тј. дејство одредбе колективног уговора. Ако стране у спору не прихвате предлог мировног већа³⁷⁷, сматра се да мирење није успело. Због обавезности прибегавања мирењу, у случају да се стране нису другачије договориле, о исходу и резултатима мирења стране у спору обавештавају надлежно министарство.

Арбитража, као један од начина за решавање колективних радних спорова, у нашем радном законодавству је утемељена на доследно примењеном и поштованом принципу добровољности социјалних партнера. Наиме, у нашем законодавству је предвиђена могућност арбитражног решавања колективних радних спорова, ако се стране у спору споразумеју да спорна питања повере на одлучивање арбитражи. Именовање арбитра и арбитражног већа, састав арбитраже, као и друга питања у вези арбитражног поступка овлашћења, начин рада и одлучивања обавезно се уређује колективним уговором или споразумом странака. Дакле, ако је то урађено колективним уговором, тада споразум није ни потребан. У правилу, колективни уговор у свом облигационом делу треба да садржи одредбе о решавању колективног радног спора, међутим, готово да нема ни једног до сада закљученог колективног уговора код нас, који садржи клаузулу

³⁷⁶ Представника кога стране у спору изаберу са листе коју утврди надлежно министарство.

³⁷⁷ Ако мировно веће не постигне сагласност о предлогу за решавање спорног питања.

којом се стране обавезују да све или одређене врсте колективних радних спорова решавају путем арбитраже. Тако се може закључити да се у колективним уговорима ригорозно поштује принцип добровољности, и да је обавезна арбитража непозната.

Арбитража своје одлуке о предмету спора темељи на закону и другим прописима, колективном уговору, као и на принципу правичности. Арбитражна одлука мора бити образложена, осим ако стране у спору не одлуче другачије. Одлука арбитраже о предмету спора је коначна, односно против арбитражне одлуке жалба није допуштена. Арбитражна одлука има снагу и дејство колективног уговора.

Законодавни оквир за решавање радних спорова путем арбитраже дат је кроз одредбе члана 84. Закона о раду у институцијама БиХ³⁷⁸, којом одредбом је дата могућност да се одређени радни спор између послодавца и запослених може поверити на решавање арбитражи. Друга питања у вези арбитраже нису регулисана наведеним Законом о раду, већ су регулисана посебним прописима и то, актом послодавца, односно споразумом којим се уређује састав, поступак и друга питања значајна за рад арбитраже, а могу да се уређују посебним законом или актом послодавца и запослених. Тим актима се уређују питања радних спорова који се могу дати на решавање арбитражи, састав арбитраже, поступак, начин одлучивања, као и сва друга питања од значаја за формирање и рад арбитраже.

У процедури је израда Нацрта Закона о штрајку запослених у институцијама БиХ. У Интерресорну Радну групу за израду овог закона укључени су и представници синдиката, чиме ће се обезбедити активно учешће запослених при изради овог закона. Осим тога, посебан фокус Интерресорне Радне групе је усмерен на одредбе Европске социјалне повеље, као и одредбе и акте Међународне организације рада, и ове одредбе ће бити инкорпориране у текст Нацрта Закона о штрајку.

У Федерацији БиХ у случају колективног радног спора обезбеђен је институт мирне путем Мирног већа, поред арбитраже као мирни начини разрешења спорова између страна. Поступак мирне регулисан је одредбама чланова 122. до 125. Закона о раду³⁷⁹ и спроводи се само у случају да стране у колективном уговору нису уредиле поступак мирног решавања спорова на неки други начин. Мирне се проводи у случају спора о закључивању, примени, измени, допуни или отказивању колективног уговора или другог сличног спора везаног за колективни уговор.

³⁷⁸ „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 26/04 и 7/05.

³⁷⁹ „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 43/99, 32/00 и 29/03.

Мирење спроводи мировно веће које може бити формирано за територију Федерације БиХ или за подручје кантона. Мировно веће за територију Федерације БиХ је састављено од три члана од којих је један представник послодаваца, један представник синдиката, а једног члана бирају стране у спору са листе коју утврђује Федерални министар рада.

У поступку мирења, мировно веће доноси свој предлог за решење насталог спора који стране у спору могу прихватити или одбити. Уколико стране у спору прихвате предлог мировног већа, предлог има правну снагу и дејство колективног уговора. Ако мировно веће не постигне сагласност о предлогу решења спорног питања или ако стране у спору не прихвате предлог мировног већа, сматраће се да мирење није успело.

За разлику од мирења код којег стране у спору могу прихватити или одбити предлог мировног већа, код арбитражног решавања колективног радног спора ако стране споразумно решавање колективног радног спора повере арбитражи, арбитражна одлука је обавезујућа и против ње није допуштена жалба.³⁸⁰

Досадашња пракса показује да социјални партнери ретко прибегавају мирном решавању спорова везаних за колективно преговарање и закључивање колективних уговора. Колективни радни спорови о примени, измени и допуни односно отказивању Колективног уговора или другог сличног спора, који се нису могли решити преговарањем потписника овог уговора могу се решити пред Арбитражним већем. Одлука Арбитражног већа је коначна и обавезујућа. Одредбе чл. 44. до 49. Колективног уговора за службенике органа управе и судске власти³⁸¹ прописује могућност решавања спорова који се нису могли решити путем преговора пред Арбитражним већем Одредба члана 63. Закон о државној служби у Федерације БиХ³⁸² прописује обавезу избора Медијатора државне службе који делује онда када руководица органа одлучује о правима и дужностима државног службеника и намештеника из радног односа или у вези радног односа. Његова активност треба да допринесе објективном одлучивању и да сваки случај реши објективно и законито.

У Републици Српској одредбама чл. 165. до 169. Закона о раду РС³⁸³ уређено је решавање спорова насталих у вези закључивања и промене колективних уговора. Закон

³⁸⁰ Арбитражна одлука има правну снагу и дејство колективног уговора, а темељи се на закону или другом пропису, колективном уговору и правичности.

³⁸¹ „Службене новине Федерације БиХ“ бр. 23/00 и 50/00.

³⁸² „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 и 4/12.

³⁸³ „Сл. гласник Републике Српске“ бр. 38/00, 40/00, 47/02, 38/03 и 66/03.

не садржи одредбе које говоре о решавању индивидуалних радних спорова. Законом о мирном решавању радних спорова³⁸⁴, уређен је начин и поступак мирног решавања индивидуалних и колективних радних спорова, избор, права и обавезе миритеља и арбитра као и начин оснивања тела за мирно решавање радних спорова, као и друга питања од значаја за мирно решавање радних спорова.

Према овом Закону³⁸⁵ радним спором, сматрају се индивидуални и колективни радни спорови. Индивидуалним радним спором, у смислу овог Закона, сматра се спор поводом отказа уговора о раду, понуде и закључивања уговора о раду под измењеним околностима, неисплаћивања плата и накнада најмање три месеца, накнаде материјалне штете и отпремнине.

Колективним радним спором, у смислу овог закона, сматра се спор поводом закључивања, измена и допуна, отказа или примене колективног уговора, остваривања права на синдикално организовање, штрајк и других колективних права. Мирно решавање радних спорова представља алтернативни начин решавања радних спорова између страна у радном спору, уз учешће трећих лица, а које обухвата мирење и арбитражу. Стране у радном спору добровољно одлучују о приступању мирном решењу радног спора, ако овим законом није друкчије одређено. Стране у радном спору бирају миритеље и арбитра из Именика миритеља и арбитра (у циљу мирног рјешавања радних спорова. У поступку мирног решавања радног спора учествују стране у спору, миритељи и арбитраи, односно тела за мирно решавање колективних спорова у складу са овим законом. Миритељ и арбитар су дужни да поступају одговорно, савесно и непристрасно. Ради обављања стручних послова у вези са мирним решавањем радних спорова, Влада Републике Српске основала је Агенцију за мирно решавање радних спорова.

Општи колективни уговор у члану 56. Утврђује да се решавање спорног питања може поверити арбитражи. Посебним споразумом страна у спору уређују се овлашћења, начин рада и одлучивања арбитраже у сваком спорном случају.

У Брчко Дистрикту, чланови од 99 до 103 Закона о раду БД³⁸⁶ прописују мирење и арбитражу. Приликом решавања спора формира се Мировно веће, чије одлуке могу бити прихваћане и обавезујуће за обе стране у спору, а уколико не буду прихваћене тражиће се решење пред овлашћеним судом. Спорови се могу решавати и арбитражом;

³⁸⁴ „Службени гласник Републике Српске” бр. 71/09 и 100/11.

³⁸⁵ Закон о мирном решавању радних спорова, („Службени гласник Републике Српске” бр. 71/09 и 100/11).

³⁸⁶ „Службени гласник БД” бр. 19/06, 19/07, 25/08.

када се именује арбитар и арбитражно веће. Арбитража је условљена колективним уговором, који у Брчко Дистрикту није потписан. Мирно решавање колективних радних спорова, регулисано је одредбама чланова 99., 100. и 101. Закона о раду БД, а Арбитража члановима 102. и 103. истог закона.

4.4.2. Методи економског и других притисака

Колективни радни спорови не решавају се само мирним путем, него и путем економског и неког другог притиска. У нашем праву користе се разни појмовни изрази за означавање економског и неког другог притиска. Примера ради, у употреби су следећи називи: колективне акције, индустријске акције, методи притиска, агресивне акције, агресивни методи, методи принуде, методи економског притиска, немирољубиви методи, недемократска средства радне борбе, радикална средства радне борбе, радикални методи и слично.³⁸⁷

Термин индустријска акција користи се у упоредном праву, посебно у англосаксонском систему права, где је иначе у дугој употреби. Овај израз је ретко у нашој употреби, јер је неподесан, с обзиром да колективни спорови не настају само у области индустрије, и није примерен савременим условима привређивања нити, савременим условима колективног преговарања. Право на колективну акцију је истовремено колективно право социјалних партнера и правно средство (начин) за заштиту колективних права.³⁸⁸ У корелацији са колективним радним споровима, колективна акција (индустријска акција) се јавља као метод за њихово решавање. Право на колективну акцију је увек усмерено против друге стране у колективном радном спору, с циљем вршења притиска да прихвати захтеве који су предмет спора. Облици колективне акције зависни су, пре свега, од субјеката којима припада право колективне акције. Тако, у зависности ко су социјални партнери на страни радника право на колективну акцију укључује право на штрајк као најважније право, а на страни субјеката послодавца право на локаут.

Право на штрајк, као фундаментално социјално право је најважније право и метод колективне акције запослених.³⁸⁹ Штрајк је једно од најјачих и најефикаснијих

³⁸⁷ Јовановић, П., *Радно право*, шесто измењено и допуњено издање, Центар за издавачку делатност, Правни факултет, Нови Сад, 2012.

³⁸⁸ Барјактаревећ, С., и остали, „Прописи из области рада, радних односа и социјалне заштите“, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Сарајево, 2010.

³⁸⁹ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

средстава у борби радника, односно запослених, за побољшање економског и социјалног положаја. Ради се о најизразитијој и најзначајнијој акцији радника и њихових синдиката, а циљ је увек остваривање заштите и унапређење колективних права и интереса запослених. Радници, односно запослени, за њим посежу када другим средствима и формама не могу да остваре своје оправдане захтеве.

Штрајк се, уобичајено, дефинише као привремени колективни прекид рада од стране радника, у циљу принуде послодавца да прихвати захтеве радника о питањима која су предмет колективног спора. Као битна обележја штрајка назначавају се:³⁹⁰

- привременост и колективност обустављања рада,
- предмет (разлог) штрајка везан је за питања економско-социјалне природе, односно за предмет колективног преговарања,
- усмереност штрајка против послодавца у циљу решавања спорних питања или остваривања ширих економско-социјалних или професионалних интереса.

Право на штрајк улази у ред основних социјалних права, па је као такво изричито признато и у међународним уговорима и универзалног и регионалног карактера. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима је први међународни уговор који је експлицитно признао право на штрајк које се остварује према законима сваке земље, с тим што се ово право може подвргнути законским ограничењима када је у питању његово остваривање у оружаним снагама, полицији и у другим телима државне управе.³⁹¹ Међутим, међународно радно право остваривање и вршење права на штрајк везује за национална законодавства, која прописивањем услова за организовање штрајкова ипак ограничавају право на штрајк, иако међународни стандарди рада захтевају да национална законодавства морају бити разумна и не смеју превише ограничавати право на штрајк.

Исто тако, сматра се да тамо где је за одлучивање о одржавању штрајка надлежан суд, забрана штрајка није повреда права на штрајк. Другим речима, из међународних докумената, произилази да се право штрајка може ограничити.³⁹²

³⁹⁰ Лубарда, Б., *Социјална правда и достојанство на раду*, Радно и социјално право, Београд, 2008.

³⁹¹ Барјактаревић, С., и остали, „Прописи из области рада, радних односа и социјалне заштите“, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Сарајево, 2010.

³⁹² Топаловић, В., „Остваривање и заштита права из радног односа кроз колективно преговарање и конвенције МОП-а са освртом на колективни уговор“ Факултет правних наука Паневропског универзитета „Аперион“, Сарајево, 2008.

- због заштите права и слобода других,
- ради заштите јавног интереса,
- националне сигурности,
- односно у погледу припадника војске, полиције и државне управе.

Интервенција полиције и јавних власти за време штрајка мора се ограничити само на одржавање јавног реда и мира. Насиље и ометање радника који не штрајкују такође значи повреду њиховог права и у многим земљама то кривично санкционисано.

У теорији радног права и упоредном радном праву, разликују се разне врсте штрајка, а најзначајнији су:³⁹³

- штрајк упозорења,
- штрајк изненађења,
- дивљи штрајк,
- штрајк супротан обавези очувања мира (антиштрајк клаузули),
- штрајк са заузимањем предузећа,
- делимични, кружни и категоријални штрајк,
- штрајк тромбоза,
- штрајк солидарности,
- генерални штрајк,
- примарни и секундарни штрајк,
- политички штрајк.

Штрајк упозорења (опомене) траје кратко, по правилу од 1 до 2 часа, а најдуже један дан. Организује се као подршка синдикату за време колективних преговора да би се скренула пажња послодавца на одређени проблем.³⁹⁴

Штрајк изненађења долази изненада, спонтано, најчешће као излив незадовољства. Типичан повод који доводи до овог штрајка је несрећан случај на раду, посебно када послодавац није предузео одговарајуће мере заштите на раду. Уколико је обавезна најави штрајка или обавеза претходног мирног, представља облик недопуштеног штрајка. Дивљи штрајк (неодобрени штрајк) је врста штрајка који не организује синди-

³⁹³ Барјактаревих, С., и остали, „Прописи из области рада, радних односа и социјалне заштите“, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Сарајево, 2010.

³⁹⁴ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

кат и који се јавља против или мимо воље синдиката³⁹⁵, за који синдикат не жели да преузме одговорност. У штрајк ступа група радника, често синдикално неорганизована. У земљама у којима штрајк може организовати већина запослених код послодавца, дивљим штрајком не може се сматрати штрајк иза кога стоји већина запослених, иако га синдикат не подржава. То није случај у земљама у којима законит штрајк може организовати само синдикат.

Обавеза очувања мира може се предвидети законом или колективним уговором (у облигационом делу) и вреди док је колективни уговор на снази. То је могуће у земљама у којима је прихваћен концепт штрајка као права синдиката.³⁹⁶ У земљама у којима је прихваћен концепт штрајка као права радника, колективним уговором се по правилу не предвиђа очување мира.³⁹⁷

Антиштрајк клаузула значи да постоји обавеза очувања мира, која може бити негативна или позитивна.³⁹⁸

Негативна обавеза састоји се у томе да синдикат не организује штрајк, а да послодавац не прибегне локауту.

Позитивна обавеза састоји се у томе да странке активно делују и предузму мере да спрече штрајк, односно локаут, а ако се ипак догоде, да престану.

Релативна обавеза очувања мира обавезује синдикат да не организује штрајк, односно послодавца да не прибегне локауту поводом питања која су уређена закљученим колективним уговором.

Апсолутна обавеза се односи на питања која нису регулисана важећим колективним уговором, а представљају предмет колективног преговарања.

Експлицитна обавеза очувања мира може бити предвиђена законом или чешће колективним уговором.

Имплицитна обавеза очувања мира произлази из опште обавезе поштовања уговора (*pacta sunt servanda*).³⁹⁹

³⁹⁵ Синдикат га не организује и не одобрава, односно не признаје.

³⁹⁶ Немачка, Аустрија, Јапан, скандинавске земље.

³⁹⁷ Француска, Велика Британија, Италија

³⁹⁸ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

³⁹⁹ Барјактаревих, С., и остали, „Прописи из области рада, радних односа и социјалне заштите“, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Сарајево, 2010.

Колективна акција синдиката која повлачи непоштовање одредби колективног уговора је противправна. Кршење обавезе очувања мира доводи до противправности штрајка и повлачи грађанско-правну одговорност за штету коју претрпи друга уговорна страна. Међутим, уколико је до непоштовања клаузуле дошло зато што друга страна не испуњава уговорне обавезе, синдикат може организовати законити штрајк.

Штрајк са заузимањем предузећа је врста штрајка код којег запослени у штрајку остају на својим радним местима (не користе средства рада), а што се у упоредном праву по правилу, сматра незаконитим. Тако се онемогућава послодавац да ангажује штрајкбрехере.⁴⁰⁰ Сваки радник слободно одлучује о учешћу у штрајку, а ако је члан синдиката и крши одлуку синдиката о организовању штрајка може бити санкционисан од стране синдиката према његовим правилима.

Делимични штрајк постоји када један број радника ступи у штрајк, док други настављају да раде. Кружни штрајк се састоји у наизменичном, узастопном прекиду рада од једног до другог дела предузећа. Категоријални штрајк је сукцесивни прекид рада у који ступају редом радници исте професије (занимања).

Штрајк тромбоза се састоји у прекиду рада у делу предузећа од виталног значаја за функционисање предузећа у целини, тако да је последица престанак рада у предузећу. Тако се постиже учинак као да у штрајку учествује већи број радника иако учествује мањи број радника.⁴⁰¹

Штрајк солидарности (симпатије) се организује ради заштите професионалних интереса других радника. Разликују се штрајк интерне и екстерне солидарности. Штрајк интерне солидарности се организује у истом предузећу у циљу подршке запосленима у другом организационом делу или у оквиру исте гране, односно делатности и може се под одређеним условима сматрати законитим. Штрајк екстерне солидарности се организује у циљу подршке учесницима штрајка у другом предузећу (код другог послодавца) и по правилу, не сматра се законитим.

Грански штрајк организује синдикат у грани, групи, подгрупи или делатности. Може се истовремено и координирано организовати у две или више сродних грана или делатности. Ступању у штрајк по правилу, претходи покушај мирног решавања колективног радног спора. Одлуку о ступању у штрајк у грани или делатности може донети

⁴⁰⁰ Штрајкбрехер је радник који је одбио да учествује у штрајку или радник кога ангажује послодавац ради замене штрајкача (док траје штрајк).

⁴⁰¹ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

надлежни орган репрезентативног већинског синдиката за ту грану или делатност.⁴⁰²

Генерални штрајк се организује на националном нивоу ради заштите професионалних и економско-социјалних интереса од општег и заједничког интереса за раднике у земљи. Организује се због незадовољства законским уређивањем, конкретно законима у области радног и социјалног законодавства и слично. Може се организовати због незадовољства начином како институције власти спроводе законе или како воде економску и социјалну политику. У овом штрајку могу учествовати запослени у свим областима рада, осим запослених којима је штрајк забрањен.

Генерални штрајк се у земљама у којима је прихваћен концепт права на штрајк као права синдиката, квалификује као недопуштен. У земљама у којима је прихваћен концепт права на штрајк као права радника, квалификује се по правилу, као допуштен. Код нас се генерални штрајк може организовати тако што одлуку о ступању у штрајк доноси надлежни орган репрезентативног већинског синдиката, а може се на исти начин организовати и као штрајк упозорења.

Примарни штрајк организује синдикат против послодавца у циљу остваривања непосредних захтева радника запослених код тог послодавца. Секундарни штрајк је прекид рада радника код другог послодавца да би он извршио притисак на послодавца са којим је синдикат у колективном спору. Штрајк се води у циљу испуњења непосредног захтева синдиката који је укључен у колективни радни спор.

Политички штрајк је усмерен ка остваривању политичких захтева⁴⁰³, за разлику од професионалног штрајка који је усмерен ка остваривању професионалних и социјално-економских захтева. Професионални и политички штрајк се разликује по циљевима и по субјектима против којих су усмерени. Штрајкачки захтеви могу да се односе у целости на политичка питања или да се делом односе на професионална и социјално-економска питања и делом на политичка питања.⁴⁰⁴

Врста штрајка може се променити због промене захтева штрајкача, тако да се професионални штрајк претвори у политички штрајк. Допуштеност овог штрајка се различито посматра - у земљама у којима је прихваћен концепт права на штрајк као право синдиката штрајк може бити усмерен против послодавца, а у земљама у којима је прихваћен концепт права на штрајк као право радника, под одређеним условима може

⁴⁰² На исти начин може се организовати штрајк упозорења у грани или делатности.

⁴⁰³ На пример, усмерених против актуелне извршне власти на националном или локалном нивоу.

⁴⁰⁴ У том случају се полази од правила да врсту штрајка опредељују захтеви који преовлађују.

бити допуштен политички штрајк.⁴⁰⁵ У земљама у којима се као легитиман циљ штрајка допуштају само питања која могу бити предмет колективног преговарања, штрајк који се организује ради остварења захтева који не могу бити предмет колективног преговарања сматра недопуштеним политичким штрајком.

Штрајк спорења јавља се у случају спора између разних синдиката о томе који синдикат има право да обезбеди раднике за послове код послодавца. Синдикат врши притисак на послодавца да при запошљавању нових радника да предност кандидатима који су његови чланови, а не чланови другог синдиката. Синдикат организатор штрајка учествује у спору другим синдикатом⁴⁰⁶ и у спору са послодавцем који треба да ангажује нове раднике. Овај штрајк није допуштен.

У нашем законодавству прихваћена је концепција права синдиката на организовање штрајка, односно права запослених на учешће у тако организованом штрајку. Право на штрајк се изводи из права на синдикално организовање, па отуда се синдикат једини може појавити као организатор и иницијатор штрајка ради заштите и остваривања економских и социјалних права и интереса својих чланова. Конкретније право на организовање штрајка је право синдиката, а право на учешће у штрајку је право радника тј. радник не може ни на који начин бити присиљен да учествује у штрајку.⁴⁰⁷ Овај концепт, који је усвојен у нашем праву, такође је веома раширен и у упоредном радном праву, јер се и концепт штрајка нужно везује за колективно преговарање и колективне интересне радне спорове.

Допуштеност, тј. законитост штрајка у нашем законодавству се цени само у односу на његово организовање у складу са прописима закона о штрајку, других закона, правила синдиката о штрајку и колективних уговора.

У радном законодавству БиХ први услов за организовање и вођење штрајка од стране синдиката на свим нивоима организовања, везује се за обавезу организовања и вођења штрајка на начин којим се не угрожава имовина, безбедност и здравље лица, те за начин који треба да омогући нормалан наставак рада након завршетка штрајка.⁴⁰⁸

⁴⁰⁵ Барјактаревећ, С., и остали, „Прописи из области рада, радних односа и социјалне заштите“, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Сарајево, 2010.

⁴⁰⁶ Да би обезбедио искључиво или приоритетно запошљавање својих чланова.

⁴⁰⁷ Демир, Е., *Судска заштита права из радних односа у Босни и Херцеговини*, Мрежа правде у Босни и Херцеговини, Сарајево, 2011.

⁴⁰⁸ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

Након доношења одлуке о ступању у штрајк, ради заштите економских и социјалних права и интереса својих чланова, следи законска обавеза најаве штрајка у писменој форми, најкасније десет дана пре почетка штрајка. У истом року штрајк мора бити најављен надлежном министарству унутрашњих послова, од стране штрајкачког одбора који је изабран истовремено када је донесена и одлука о ступању у штрајк.

У случају да колективним уговором нису утврђени послови који се не могу прекидати за време штрајка, пре званичне најаве штрајка, синдикат (штрајкачки одбор) затражиће од послодавца предлог тих послова. На предлог послодавца, синдикат (штрајкачки одбор) и послодавац споразумно утврђују такве послове.⁴⁰⁹

Уколико се синдикат и послодавац не могу договорити о пословима и броју радника који су дужни да раде за време штрајка (у року од 5 дана), решавање спорног питања поверава се арбитражи, чијег предсједника, у случају неспоразумевања о његовом именовању – врши надлежни суд у року од пет дана. Арбитража, у хитном поступку⁴¹⁰ доноси одлуку о пословима који се неће прекидати за време штрајка. Тек тада наступа услов везан за најављивање штрајка, тј. обавеза писмене најаве штрајка, у којој се назначавају разлози, место, дан и време почетка штрајка.

Сходно међународним радним стандардима, који препоручују претходно миререње⁴¹¹, као услов за легитимно остваривање права на штрајк и наше законодавство предвиђа да је обавезно миререње од момента најаве до ступања у штрајк. Конкретније, поступак миререња је битни услов за остваривање легитимног права на штрајк. Поступак миререња може бити предмет споразума међу странкама, а ако није предвиђен, спроводи се на основу законских одредби о миререњу.⁴¹²

Услови за остваривање права на штрајк се могу тумачити као регулисање његовог остваривања, а везани су за:⁴¹³

- одлуку о ступању у штрајк (гласање о штрајку);

⁴⁰⁹ Овим споразумом се обавезно утврђују послови обезбеђења сигурности и имовине, али се тим споразумом не могу утврдити послови чије би обављање омогућило или ограничило право на штрајк.

⁴¹⁰ Пет дана од дана покретања поступка.

⁴¹¹ Шундерић, Б., *Право Међународне Организације Рада*, Правни Факултет Универзитета у Београду, Београд, 2001.

⁴¹² У том смислу, поступак миререња не може трајати дуже од пет дана, па је мировно веће дужно да у том року сачини предлог за решење спора, након што испита предмет спора. Тек потом, уколико странке не прихвате предлог може се ступити у штрајк.

⁴¹³ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

- одржавање минимума процеса рада (споразумевање о пословима који се неће прекидати за време штрајка, ако ти послови нису утврђени колективним уговором),
 - најаву штрајка (послодавцу и јавној власти) и
 - поступак мирења као услов за остваривање права на штрајк.
- Штрајк се завршава:⁴¹⁴
- једностраном одлуком организатора штрајка - синдиката;
 - испуњењем захтева радника ради којих је организован штрајк и
 - прихватањем (споразумевањем) предлога послодавца, односно надлежних органа за решавање спорних питања⁴¹⁵.

Организовање и учествовање у законитом штрајку не представља повреду уговора о раду, па послодавац не може дати отказ запосленом као учеснику штрајка само по том основу. Запосленом који је учествовао у штрајку може се плата смањити сразмерно времену учествовања у штрајку, у складу са колективним уговором и правилником о раду.⁴¹⁶ Последице организовања или учествовања у штрајку у односу на плату треба ближе уредити колективним уговором и правилником о раду.

Уколико се ради о организовању незаконитог штрајка послодавац може да поднесе захтев надлежном суду ради забране организовања и спровођења штрајка. Послодавац може од синдиката захтевати накнаду штете коју је претрпео због организовања и спровођења незаконитог штрајка. С обзиром да законодавац и у овом случају, као и у ранијим када је у питању подношење захтева суду, не говори о врсти поступка у којем ће се остварити судска заштита, треба, по општим принципима процесног права, закључити да се ради о парничном поступку, јер се ванпарнични пут заштите права мора изричито законом прописати. Дакле, и овај поступак покреће се тужбом надлежном суду, који је као такав утврђен кантоналним законом о судовима.

У нашем законодавству је прихваћено решење које онемогућава послодавцу да замени учеснике у штрајку новим радницима. Ради се о забрани замене штрајкача

⁴¹⁴ Барјактаревић, С., и остали, „Прописи из области рада, радних односа и социјалне заштите“, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Сарајево, 2010.

⁴¹⁵ Успело мирење или посредовање трећег лица коме су стране у спору повериле решење спора.

⁴¹⁶ Послодавац може, али не мора ускратити запосленом исплату целе плате. Следи да се умањење може односити само на плату, али не и на додатке на плату, нити на друге исплате уз плату (нпр. додатак на децу).

искључиво у погледу законитог штрајка.⁴¹⁷ Право на штрајк, као изричито или имплицитно признато право у међународним уговорима, подразумева да се, унутрашњим правним порецима држава, регулише под којим условима и у којој мери ће бити примењена извесна ограничења права на штрајк у погледу припадника војске, полиције и државних органа.⁴¹⁸

Позитивно-правни режим штрајка у БиХ предвиђа да ће се право на штрајк у војсци, полицији и у државним органима уредити посебним законом, а у случају да тим прописима није другачије уређено или није уопште уређено, примењују се по начелу супсидијаритета општи прописи о штрајку.

У том смислу, темељно правило остваривања права на штрајк је везано за заштиту природе делатности и јавног интереса. Тако, штрајк државних службеника може бити организован и спроведен под условом да битно не угрожава остваривање послова основне делатности органа управе, односно службе за управу, а који се због потребе битног поступања не могу одлагати.

Друго посебно правило односи се на обавезу организатора штрајка да за време штрајка морају осигурати вршење послова и задатака чије је вршење потребно ради заштите јавног интереса или ради остваривања права и извршавања обавеза грађана, предузећа и других правних лица у управном поступку код органа управе, односно службе за управу услед чијег би неблаговременог вршења могу наступити штетне последице.⁴¹⁹

Треће правило је, заправо, дужност штрајкачког одбора да најави руководиоцу органа управе и службе за управу почетак штрајка најкасније седам дана пре почетка штрајка и да достави одлуку о ступању у штрајк.⁴²⁰ У претходном поступку споразумног решавања насталог спора учествује штрајкачки одбор, представник синдиката - ако синдикат није у функцији штрајкачког одбора, руководилац органа државних служби и представник владе. Влада, односно у граду - градоначелник, а у општини - начелник, могу оценити да је за време штрајка дошло до битног угрожавања остваривања основне

⁴¹⁷ Барјактаревећ, С., и остали, „Прописи из области рада, радних односа и социјалне заштите“, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Сарајево, 2010.

⁴¹⁸ У том смислу, може се констатовати да је право на штрајк, као фундаментално социјално право, заживело у савременим правним порецима и у сфери суверене државне власти.

⁴¹⁹ Ове послове одређује руководилац органа управе и службе за управу у договору са штрајкачким одбором.

⁴²⁰ Дедић, С., Градашчевић-Сијерчић, Ј., *Радно право*, Магистрат, Сарајево, 2003.

делатности органа управе, односно службе за управу или неблаговременог обављања послова у вези са остваривањем заштите јавног интереса или остваривањем права и извршавањем обавеза грађана и других лица у управном поступку. У овим случајевима, службеници су дужни прекинути штрајк, у складу са посебним законом. О прекиду штрајка у наведеним случајевима одлучују споразумно штрајкачки одбор и руководилац органа управе, односно службе за управу.⁴²¹

У упоредном законодавству, право на локаут као средство економског притиска послодавца на раднике и синдикат, којим се настоји решити колективни радни спор у корист послодавца, није универзално прихваћено право колективне акције, као што је случај са правом на штрајк.⁴²² Битни елементи појма локаут-а су везани за:⁴²³

- привремено затварање места рада (прекид рада) од стране једног или више (удружења) послодаваца,
- усмереност локаут-а против радника/синдиката поводом колективног радног спора,
- с циљем да радници/синдикат одустану од својих захтева и прихвате услове рада који одговарају послодавцу.

Привремено затварање места рада мора бити у вези са колективним радним спором. Ономогућавање радницима да раде има за последицу суспензију права на рад и у вези са радом, али не даје право послодавцу на једностранни раскид уговора о раду.⁴²⁴

Циљ локаута је да се економским притиском на раднике и синдикат реши колективни радни спор. Наиме, коришћењем локаута повећава се број радника погођених колективном акцијом синдиката – штрајка, тако да и ови радници стичу право да од свог синдиката који је организовао штрајк добију одговарајућу помоћ. У случају да локаут потраје, недостатак средстава може утицати да радници/синдикат одустану од

⁴²¹ Интересантно је да у односу на општи режим штрајка у органима управе и службама за управу, организатор штрајка не мора да буде синдикат, што одговара ранијем решењу.

⁴²² У пракси, у земљама где се право на локаут предвиђа законским путем или судским путем, најчешће се ради о локауту као методу решавања колективних радних спорова, на нивоу приватног предузећа.

⁴²³ Градашчевић - Сијерчић, Ј., и остали, *Модул 2 – Радно законодавство у Босни и Херцеговини: Радни односи у пракси*, Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине, ЈУ Центар за едукација судија и тужилаца Федерације Босне и Херцеговине, Центар за едукација судија и тужилаца Републике Српске, Сарајево, 2007.

⁴²⁴ Начело без рада – без зараде, тј. сразмерно раду – за рад, примењује се и у случају локаута, као и у случају штрајка.

својих захтева и прихвате услове рада које настоји да наметне послодавцу. У радном законодавству БиХ изричито се признаје само одбрамбени локаут (defensive lock-out), као законити локаут. Наиме, овај локаут се јавља као противмера штрајку који није обухватио све раднике, омогућавајући послодавцу да суспендује (искључи из процеса рада) и раднике који не штрајкују. Послодавцу се омогућава да користи одбрамбени локаут као одговор на штрајк који је већ започео, али тек након осам дана од дана почетка штрајка.⁴²⁵

Употребом локаута послодавцу се омогућава да избегне поједине губитке. Међутим, без обзира на суспензију ових радника, послодавац је дужан за њих уплаћивати доприносе за социјално осигурање на основицу коју чини најнижа плата. Уколико послодавац прибегне недопуштеном (незаконитом) локауту синдикат/радници имају право да захтевају од надлежног суда да забрани такав локаут, те задржавају право на накнаду штете коју су синдикат или радници претрпели због искључења из процеса рада, који није спроведен у складу са законским одредбама, односно одредбама колективног уговора и правилима синдиката. У БиХ, ентитетима и Брчко Дистрикту, уставима, законима и колективним уговорима радницима се признаје право на штрајк. То право регулисано је законима који су донесени на свим нивоима организовања државе.

Поменути законима уређују се права запослених на штрајк, право синдиката да позове на штрајк, право послодавца да искључи запосленог из радног односа и друга питања у вези са штрајком. Синдикат има право позвати на штрајк и организовати га ради заштите и остваривања економских и социјалних права и интереса својих чланова. Штрајк се може организовати само у складу са важећим законским прописима, правилима синдиката о штрајку и колективним уговорима. Запослени слободно одлучује о свом учешћу у штрајку.

Чланом 95. Закона о раду у институцијама БиХ⁴²⁶, прописано је да сваки репрезентативни синдикат има право, у складу са законом о штрајку и другим прописима који су на снази, позвати на штрајк и спровести га с циљем заштите и остваривања економских и социјалних права и интереса запосленика, ако:⁴²⁷

⁴²⁵ Наше законодавство ограничава и број радника који могу бити искључени из процеса рада, тако што се предвиђа да тај број не сме бити већи од половине броја радника који су ступили у штрајк, а временски се ограничава најдуже до окончања штрајка.

⁴²⁶ „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 26/04 и 7/05.

⁴²⁷ Члан 95. Закона о раду у институцијама БиХ, („Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 26/04 и 7/05).

- је спорно питање упућено послодавцу;
- је истекао рок од 15 дана од дана када је спорно питање упућено послодавцу;
- до тога дана није дошло до решавања спорног питања;
- је послодавцу дато писмено обавештење о почетку штрајка, најкасније 48 сати унапред.

Чланом 96. наведеног закона прописано је да изузетно од члана 95. запослен не може учествовати у штрајку ако:⁴²⁸

- се ради о запосленом с којим је постигнут споразум да се спорно питање реши арбитражом и
- се ради о запосленом који је запослен у основним службама или служби одржавања.

Послодавац одређује своје основне службе и службе одржавања након консултације са репрезентативним синдикатима. Учешћем у штрајку запослени не врши повреду службене дужности, нити може бити стављен у неповољнији положај од других запослених због организовања или учешћа у штрајку. Запослени не може бити присиљен ни на који начин да учествује у штрајку.⁴²⁹

Прописано је да ако се запослени понаша супротно члану 96. став 1., што подразумева да учествује у штрајку, иако је са њим постигнут споразум да се спорно питање реши арбитражом, или се ради о запосленом који је запослен у основним службама или служби одржавања, па исти намерно или крајњом непажњом нанесе штету послодавцу, чини тежу повреду службене дужности и на основу тога му се може дати отказ уговора о раду, без поштовања отказног рока у складу са овим законом, а послодавцу је дужан намирити проузроковану штету у целокупном износу.⁴³⁰

Казним одредбама Закона о раду у институцијама БиХ прописана је новчана казна за прекршај ако послодавац запосленом онемогући право на штрајк или запосленог стави у неповољнији положај због организовања или учешћа у штрајку. На нивоу државе БиХ није донесен закон о штрајку, а у току је израда нацрта истог у чијој изради учествују представници Самосталног синдиката државних и полицијских службеника

⁴²⁸ Члан 96. Закона о раду у институцијама БиХ, („Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 26/04 и 7/05).

⁴²⁹ Члан 97. Закона о раду у институцијама БиХ, („Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 26/04 и 7/05).

⁴³⁰ Став 4. Члана 97. Закона о раду у институцијама БиХ, („Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 26/04 и 7/05).

запослених у институцијама БиХ, судској власти и јавним установама БиХ. У Федерацији БиХ право на штрајк утврђено је чланом 128. Закона о раду⁴³¹, којим је прописано да синдикат има право позвати на штрајк и спровести га у циљу заштите и остваривања економских и социјалних права и интереса својих чланова.

Штрајк се може организovati и спровести само у складу са Законом о штрајку, правилима синдиката о штрајку и колективним уговором. За допуштеност и законитост штрајка, морају бити испуњени одређени услови. Најпре, синдикат као организатор штрајка дужан је најавити штрајк послодавцу у писаној форми најкасније десет дана пре почетка штрајка. У најави штрајка наводе се разлози за штрајк, место, дан и време почетка штрајка. У случају да синдикат не најави послодавцу штрајк, или не најави штрајк десет дана пре отпочињања штрајка, послодавац може у складу са чланом 10. Закона о штрајку⁴³² поднети захтев надлежном суду ради забране организовања и спровођења штрајка супротно одредбама Закона. Други услов за допуштеност штрајка је претходно спровођење поступка мирења. Наиме, чланом 128. Закона о раду⁴³³ прописано је да штрајк не може отпочети пре окончања поступка мирења односно пре спровођења другог поступка мирног решавања спора о којем су се стране споразумеле.

Синдикат и послодавац на предлог послодавца споразумно утврђују послове који се не могу прекидати за време штрајка. Овај споразум садржи одредбе о пословима и броју запослених који су дужни да раде за време штрајка ради осигурања минимума процеса рада.⁴³⁴ Штрајк започет без објављивања споразума о пословима који се не смеју прекидати би био недопуштен.

О учешћу у штрајку запослени одлучују слободно, а организовање и учествовање у штрајку организованом у складу са законом, колективним уговором и правилима синдиката, не представља повреду уговора о раду. Прописано је да запосленом који је учествовао у штрајку плата се може смањити сразмерно времену учествовања у штрајку, у складу са колективним уговором и правилником о раду.⁴³⁵

Послодавац може запосленике који не учествују у штрајку искључити из процеса рада само на начин прописан чланом 7. Закона о штрајку. Право на штрајк припадника органа унутрашњих послова, управе и служби за управу уређује се посебним законима.

⁴³¹ „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 43/99, 32/00 и 29/03.

⁴³² „Службене новине Федерације БиХ“ бр. 14/00.

⁴³³ „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 43/99, 32/00 и 29/03.

⁴³⁴ Члан 5. Закона о штрајку, („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 14/00).

⁴³⁵ Члан 9. Закона о штрајку, („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 14/00).

Право на штрајк државних службеника утврђено је у одредби члана 28. став 1. Закона о државној служби у Федерацији БиХ⁴³⁶, а за намештенике у одредби члана 5. Закона о намештеницима у органима државне службе⁴³⁷. У овим одредбама је утврђено само да државни службеници и намештеници имају право на штрајк и да се то право може користити у складу са законом. Међутим такав закон за државне службенике и намештенике није донесен, а одредбама члана 1. и 2. Закона о штрајку искључена је примена тог закона на државне службенике и намештенике. Одредбе чл. 50. до 56. Колективног уговора за службенике органа управе и судске власти⁴³⁸ промовишу право на штрајк у сврху заштите и остваривања економских и социјалних интереса својих чланова. Синдикат има право позвати своје чланство на штрајк. Штрајк се спроводи у складу са законом о штрајку и синдикалним правилима о штрајку. Државни службеници и намештеници у органима државне службе, своје право на штрајк остварују на начин, под условима и по процедури која је прописана у Правилима о организовању и вођењу штрајка Самосталног синдиката службеника органа управе и судске власти.⁴³⁹

Запослени у Федералном министарству унутрашњих послова у сврху заштите и остваривања економских и социјалних интереса својих чланова Синдикат има право позвати своје чланство и запослене на штрајк. Штрајк се организује и спроводи у складу са Законом о штрајку и Синдикалним правилима о штрајку. Организовање штрајка и учествовање у штрајку у складу са Законом и одредбама Колективног уговора не представља повреду службене дужности.

У Републици Српској право на колективну акцију радника гарантује Устав РС. Чланом 171. Закона о раду⁴⁴⁰ прописано је да радници остварују право на штрајк у складу са посебним законом. Тај закон је Закон о штрајку⁴⁴¹ којим се уређује поступак организованог прекида рада у коме радници могу остварити заштиту професионалних, економских и социјалних права. Тим законом дефинисан је штрајк као организовани прекид рада, који се може организовати у предузећу, установи и код другог правног и

⁴³⁶ Закон о државној служби у Федерацији БиХ, „Службене новине Федерације БиХ бр. 29/03; 23/04; 39/04; 54/04; 67/05; 08/06; 04/12.

⁴³⁷ Закон о намештеницима у органима државне службе у Федерацији Босне и Херцеговине, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 49/05.

⁴³⁸ „Службене новине Федерације БиХ“ бр. 23/00 и 50/00.

⁴³⁹ „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 54/01 57/03.

⁴⁴⁰ „Службени гласник Републике Српске“ бр. 38/00, 40/00, 47/02, 38/03 и 66/03.

⁴⁴¹ „Службени гласник РС“ бр. 111/08.

физичког лица. Штрајк се може организовати у грани или делатности или као генерални штрајк за територију РС. Штрајк се може организовати и као штрајк упозорења, који може трајати најдуже један сат.

Надаље, Законом је регулисано да радници слободно одлучују о учешћу у штрајку. Послодавац не може да спречава раднике да организују штрајк и учествују у њему, нити да употребљава претње и принуде ради окончања штрајка, као и да по основу неучествовања у штрајку омогући већу плату или друге повољније услове рада за раднике који не учествују у штрајку. Међутим, право на штрајк радника у гранама или делатностима од општег интереса може се остварити под посебним условима прописаним.

Чланом 11. Закона о штрајку уређено је питање штрајка у делатностима од општег интереса. Према тој одредби⁴⁴² у делатностима од општег интереса или у делатности чији би прекид рада због природе посла могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера, право на штрајк радника може се остварити ако се испуне и посебни услови утврђени овим Законом.⁴⁴³

Законодавством у области рада РС није уређено питање колективне акције послодаваца. Одредбом члана 27. Закона о унутрашњим пословима⁴⁴⁴ утврђено је да запослени у Министарству унутрашњих послова остварују право на штрајк, у складу са Законом о штрајку.⁴⁴⁵

Право на штрајк радника може се остварити ако се испуне и посебни услови утврђени овим законом; од општег интереса у смислу овог закона су и делатности од

⁴⁴² Члан 11. Закона о штрајку, („Службени гласник РС“ бр. 111/08).

⁴⁴³ Делатност у смислу става 1. овог члана су делатности које обавља послодавац у области: електропривреде; водоснабдевања; железничког саобраћаја; авионског саобраћаја и контроле ваздушног саобраћаја; јавних радио-телевизијских сервиса; поштанског саобраћаја; комуналних делатности; заштите од пожара; здравствене и ветеринарске заштите и друштвене бриге о деци и социјалне заштите. Од општег интереса, у смислу овог закона су и делатности од значаја за функционисање система јавне управе и безбедности Републике у складу са законом, као и послови неопходни за извршавање обавеза утврђених међународним уговорима у горе наведеним делатностима.

⁴⁴⁴ „Службени гласник РС“ бр. 33/14.

⁴⁴⁵ Законом о штрајку утврђено је да се овим законом уређује поступак организованог прекида рада у коме радници могу остварити заштиту професионалних, економских и социјалних права; право на штрајк у гранама или делатностима од општег друштвеног интереса може се остварити под посебним условима прописаним овим законом; у делатностима од посебног општег интереса или у делатности чији би прекид рада због природе посла могао да угрози живот и здравље људи или да нанесе штету великих размера.

значаја за функционисање система јавне управе и безбедности Републике у складу са законом као и послови неопходни за извршавање обавеза утврђених међународним уговорима; радници који обављају послове у делатностима из члана 11. овог закона могу почети штрајк ако се обезбеди минимум процеса рада који обезбеђује сигурност људи и имовине или је незаменљив услов живота и рада грађана; организовање штрајка, односно учешће у штрајку под условима утврђеним овим законом не представља повреду радне дисциплине, не може бити основ за удаљење радника са рада и не може за последицу имати отказ уговора о раду раднику;⁴⁴⁶ инспекцијски надзор над применом овог закона врши Републичка инспекција рада у складу са Законом о инспекцијама у РС.⁴⁴⁷

У Брчко Дистрикту право на штрајк запослених у предузећима, односно телима Брчко Дистрикта регулисано је Законом о штрајку⁴⁴⁸, који прописује права запослених да ради заштите својих економских и социјалних права, остварују уставно право на штрајк у Брчко Дистрикту. У периоду од 2008. године па до краја 2012. године, инспекција за рад и радне односе извршила је једну контролу примене Закона о штрајку и организовања штрајка од стране синдикалне организације.⁴⁴⁹ Влада Брчко Дистрикта није потписала колективни уговор са представницима радника или синдикатом.

4.4.3. Решавање радних спорова у поступку пред судом

Судови су надлежни да у име државе трагају и кажњавају субјекте који су прекршили законе и правне норме и да решавају спорове који су настали као резултат одређених нормираних односа између физичких и правних лица. Када су у питању радни односи, улога суда јесте да пружи брзу, ефикасну, и независну заштиту загарантованих права како би се избегле, спречиле или надокнадиле лоше последице по радника, послодавца/предузећа и економију.⁴⁵⁰ У том погледу, судови осигуравају примену важеће регулативе на појединачне случајеве и решавају радне спорове који настају између радника и послодавца, или синдиката и послодавца, односно удружења послодавца

⁴⁴⁶ Члан 11. Закона о штрајку, („Службени гласник РС“ бр. 111/08).

⁴⁴⁷ „Службени гласник РС“ бр. 74/10.

⁴⁴⁸ „Службени гласник Брчко Дистрикта“, број 3/06.

⁴⁴⁹ Интерресорна радна група, *Четврти извештаја Босне и Херцеговине о примени Европске социјалне повеље /ревидиране/ за групу 3. /радна права / за чланове 2.,4.,5.,6., 21.,22., и 28., и референтни период 2008-2012. године*, Сарајево, 2013.

⁴⁵⁰ Центар за едукацију судија и тужилаца Републике Српске, „Извештај и материјали са Семинара из грађанскоправне области „Радно право“, Мраковица, 2011.

поводом повреде права, интереса, или неизвршавање обавеза из уговора о раду.

Судови пружају, када су у питању индивидуални радни спорови, три облика заштите:⁴⁵¹ а) деклаторну заштиту кроз коју се утврђује постојање или непостојање радног односа или појединих права из тог односа, б) кондеманторну заштиту у оквиру које суд осуђује туженика да нешто уради/трпи/плати или пропусти и ц) конститутивну заштиту која укључује изрицање неке правне промене.⁴⁵² Истовремено, у случају колективног радног спора, субјекти колективног уговора могу пред судом захтевати и правну заштиту. Решавање индивидуалних и колективних спорова уређено је са два закона: законом о раду и законом о парничном поступку, док се судски поступак води пред редовним судовима у парничном поступку.

У БиХ не постоје специјализовани радни судови. У првом степену надлежан је општински (Федерација БиХ) односно основни суд (Република Српска) који је опште надлежан за туженог.⁴⁵³ С обзиром на природу индивидуалних радних спорова, у својству туженог увек се јавља запослени као тужилац и послодавац као туженик. Када је запослени тужилац у радном спору онда је за суђење надлежан, поред суда који је опште месно надлежан за туженог, и а) суд на чијем се подручју рад обавља или се обављао, б) суд на чијем би се подручју рад морао обављати, ц) суд на чијем је подручју заснован радни однос.⁴⁵⁴ Жалбе против одлука општинског, односно основног суда разматра кантонални (Федерација БиХ) односно окружни суд (Република Српска). Против одлуке кантоналног/окружног суда одлучује Врховни суд Федерације БиХ односно Врховни суд Републике Српске који су у том случају надлежни да доносе одлуке о редовном правном леку. Сам судски поступак није везан за претходно подношење захтева за заштиту права послодавцу. Наиме, судска заштита јавља као наставак остваривања праве заштите из радног односа, ако она није остварена код послодавца.⁴⁵⁵

⁴⁵¹ Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.

⁴⁵² Демир, Е., *Судска заштита права из радних односа у Босни и Херцеговини*, Мрежа правде у Босни и Херцеговини, Сарајево, 2011.

⁴⁵³ На основу пребивалишта, боравишта, седишта.

⁴⁵⁴ Демир, Е., *Судска заштита права из радних односа у Босни и Херцеговини*, Мрежа правде у Босни и Херцеговини, Сарајево, 2011.

⁴⁵⁵ Градашчевић - Сијерчић, Ј., и остали, *Модул 2 – Радно законодавство у Босни и Херцеговини: Радни односи у пракси*, Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине, ЈУ Центар за едукација судија и тужилаца Федерације Босне и Херцеговине, Центар за едукација судија и тужилаца Републике Српске, Сарајево, 2007.

Основаност захтева запослених у судском поступку оцењује се у односу на одлуке и поступке послодавца, тако да поступак остваривања заштите права из радног односа без обзира што се одвија у два облика, чини јединствену целину. Посебно је значајно да вођење радног спора пред судом против одлуке послодавца нема суспензивно деловање у односу на ту одлуку.

Судску заштиту својих права и сам поступак радник покреће тужбом ради утврђивања да појединачни акт послодавца којим је одлучивао о праву и обавези из радног односа није допуштен. Смисао тужбеног захтева је враћање запосленог у онакав правни положај у каквом би био да није било незаконите одлуке послодавца.⁴⁵⁶ Уколико запослени не жели повратак на рад код послодавца, он полаже право и на деклараторну заштиту која ће му омогућити утврђивање права и остваривање права из радног односа.⁴⁵⁷ Рок за подношење тужбе је једна година од дана сазнања за повреду права, а најдаље у року од 3 године од дана учињене повреде. Истеком рока губи се право на судску заштиту. Важно је такође нагласити да су судови радне спорове обавезни решавати, у складу са регулативом, по хитном поступку.

4.4. ЕФИКАСНОСТ РЕШАВАЊА РАДНИХ СПОРОВА У БИХ

Анализа ефикасности решавања радних спорова у Босни и Херцеговини је обухватила 54 судова и то:

- Врховни суд РС, Врховни суд Федерације БиХ,
- Апелациони суд Брчко Дистрикта,
- Основни судови у Бијељини, Брчком, Власеници, Теслићу, Дервенти, Соколцу, Котор Вароши, Добоју, Приједору, Требињу, Бања Луци;
- Општински судови у: Коњицу, Горажду, Мостару, Високом, Тешњу, Зеници, Великој Кладуши, Калесији, Цазину, Травнику, Бугојну, Санском Мосту, Фочи, Сарајеву, Кисељаку, Тузли, Широком Бријегу, Жепчу, Босанској Крупи, Градачцу, Завидовићима, Љубушком, Орашју, Какњу, Ливну;
- Окружни судови у: Бијељини, Источном Сарајеву, Бања Луци, Добоју, Требињу;
- Кантонални судови у: Сарајеву, Новом Травнику, Бихаћу, Горажду, Ливну.

⁴⁵⁶ Демир, Е., *Судска заштита права из радних односа у Босни и Херцеговини*, Мрежа правде у Босни и Херцеговини, Сарајево, 2011.

⁴⁵⁷ Накнада плате, отпремнина, уплаћивање доприноса за здравствено и пензијско-инвалидско осигурање.

Слика 2. Судови обухваћени анализом



Основни фактор који утиче на ефикасност судства у БиХ када је у питању заштита права из радних односа јесте велики број предмета из ове области⁴⁵⁸ али и уопштено велики број предмета на судовима, од којих је значајан број старих или заосталих предмета. Преглед ситуације у судовима у БиХ указује на чињеницу да општински и основни судови који делују у већим градовима или су надлежни за општине са већим бројем становништва има већи број предмета из области радних односа.

⁴⁵⁸ Високо судско и тужилачко веће (ВСТВ) БиХ, *Решавање старих предмета у судовима*, ВСТВ Босне и Херцеговине, Сарајево, 2014, доступно на интернету: <http://www.hjpc.ba/projects/?cid=4123,2,1>

Табела 25. Број предмета из области радних спорова у анализираним судовима у Босни и Херцеговини у 2014. години

Суд	Укупан број предмета	Број предмета из области радних спорова	Процент предмета из области радних спорова у односу на укупан број предмета (%)
Врховни суд Федерације БиХ	4081	1218	29,85
Врховни суд РС	5057	216	0,42
Апелациони суд БД	682	122	1,78
Кантонални суд Ливно	1594	101	6,34
Кантонални суд Бихаћ	8246	1094	13,26
Кантонални суд Нови Травник	1214	51	4,2
Кантонални суд Сарајево	15601	4080	26,15
Кантонални суд Горажде	4185	69	1,64
Окружни суд Требиње	1815	78	4,29
Окружни суд Бања Лука	15121	316	2,08
Окружни суд Источно Сарајево	2231	65	0,22
Окружни суд Бијељина	2769	27	0,97
Окружни суд Брчко	48559	117	0,24
Окружни суд Добој	2509	81	3,22
Општински суд Ливно	23796	331	1,39
Општински суд Орашје	10310	42	0,41
Општински суд Љубушки	12345	60	0,49
Општински суд Завидовићи	20698	122	0,58
Општински суд Градаци	20447	47	0,23
Општински суд Босанска Крупа	169	9	5,33
Општински суд Жепче	2144	24	1,11
Општински суд Широки Бријег	40578	1413	3,48
Општински суд Тузла	21171	1340	6,32
Општински суд Кисељак	8560	11	0,12
Општински суд Сански Мост	8531	602	7,06
Општински суд Бугојно	14000	400	2,86

Општински суд Травник	18206	350	1,92
Општински суд Цазин	16588	280	1,68
Општински суд Калесија	9000	65	0,72
Општински суд Сарајево	843347	3981	0,47
Општински суд Велика Кладуша	16087	840	5,22
Општински суд Зеница	131224	946	0,72
Општински суд Тешањ	8388	15	0,18
Општински суд Високо	36936	228	0,61
Општински суд Горажде	2573	24	0,87
Општински суд Мостар	44187	4088	9,25
Општински суд Коњиц	23382	1292	5,52
Основни суд Бања Лука	159141	2363	1,48
Основни суд Добој	17162	147	0,85
Основни суд Фоча	10007	57	0,56
Основни суд Котор Варош	30246	263	0,86
Основни суд Соколац	33818	252	0,74
Основни суд Теслић	13445	24	0,17
Основни суд Брчко	17833	89	0,49
Основни суд Власеница	16166	192	1,18
Основни суд Требиње	59758	293	0,49
Основни суд Бијељина	79044	156	0,19
Основни суд Дервента	8779	33	0,37
Основни суд Приједор	70422	254	0,36
УКУПНО:	1962152	28268	1,44

Истовремено, ови судови имају недовољан број судија. На пример, Општински суд у Мостару на почетку 2014. године броји 44 187 предмета од којих су 4 088 спорова из области радних односа, док само 3 судије раде искључиво на овим предметима. Општински суд у Високом процесуира око 36936 предмета, с тим да је 228 спор из области радних односа, а има 6 судија који раде на овим споровима али и на другим предметима. Општински суд у Сарајеву има 843 347 предмета, од чега је 3 981 предмета из радних односа и има 7 судија унутар Парничног одељења који раде на овим и другим предметима. У складу са наведеним, није изненађујућа чињеница да основни проблем

који судови имају када је у питању решавање предмета из области радних односа, јесте недовољан број судија због обима посла.

Табела 26. Број судија који раде на предметима радних спорова

Суд	Број судија у суду који раде на предметима радних спорова	Број судија који искључиво раде на радним споровима	Број предмета из радних спорова по судији
Врховни суд БиХ	19	0	64
Кантонални суд Ливно	/	3	34
Кантонални суд Бихаћ	/	2	547
Кантонални суд Нови Травник	7	0	7
Кантонални суд Сарајево	20	0	204
Кантонални суд Горажде	4	0	7
Окружни суд Источно Сарајево	/	5	7
Општински суд Ливно	5	0	66
Општински суд Љубушки	/	1	60
Општински суд Завидовићи	5	0	42
Општински суд Градачац	4	0	12
Општински суд Травник	5	0	70
Општински суд Цазин	5	0	56
Општински суд Сарајево	7	0	569
Општински суд Велика Кладуша	3	0	280
Општински суд Зеница	3	0	166
Општински суд Високо	6	0	40
Општински суд Горажде	3	0	8
Општински суд Мостар	3	0	1363
Основни суд Бања Лука	/	7	152
Основни суд Фоча	/	3	19
Основни суд Котор Варош	2	0	32
Основни суд Власеница	/	2	51
Основни суд Бијељина	1	0	56
ПРОСЕЧАН БРОЈ ПРЕДМЕТА ИЗ РАДНИХ ОДНОСА ПО СУДИЈИ:			157

Решавање проблема великог броја заосталих предмета на судовима, укључујући и радне спорове, су власти у БиХ већ предвиделе у својим стратешким документима. Стратегија за реформу сектора правде (СРСП) у БиХ садржи одређене мере које би требале допринети ефикаснијем раду судовима и решавању заосталих предмета.

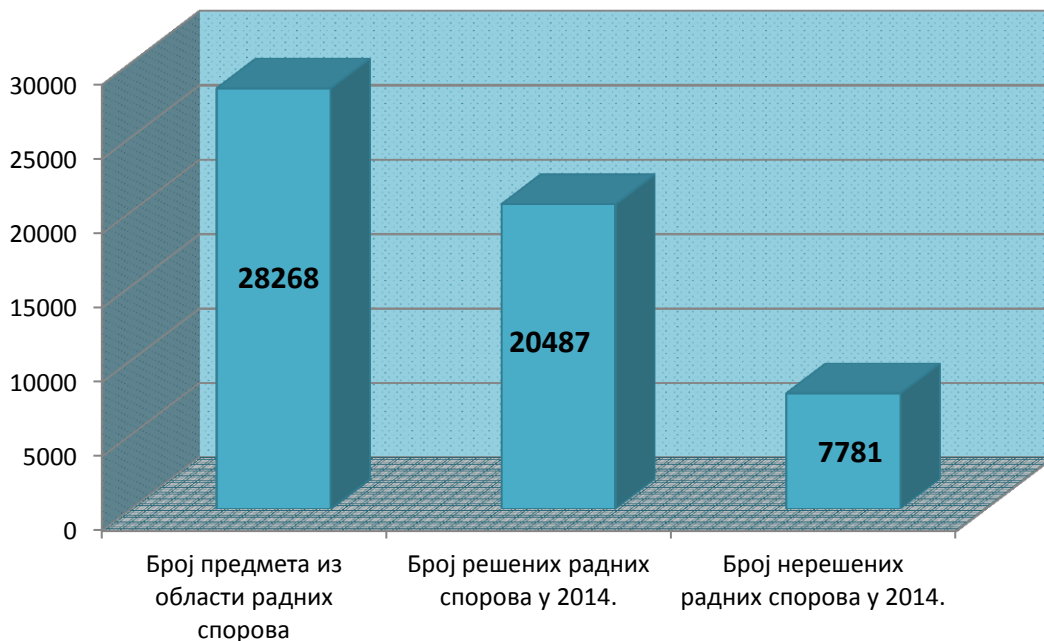
Табела 27. Укупан број решених радних спорова у 2014. години

Суд	Број предмета из области радних спорова	Број решених радних спорова у 2014.	Број нерешених радних спорова у 2014.	% решених радних спорова у 2014.
Врховни суд Федерације БиХ	1218	926	292	76,00
Врховни суд РС	216	205	11	94,90
Апелациони суд БД	122	94	28	77,04
Кантонални суд Ливно	101	79	22	78,21
Кантонални суд Бихаћ	1094	881	213	80,53
Кантонални суд Нови Травник	51	42	9	82,35
Кантонални суд Сарајево	4080	3192	888	78,23
Кантонални суд Горажде	69	56	13	81,15
Окружни суд Требиње	78	61	17	78,20
Окружни суд Бања Лука	316	271	45	85,75
Окружни суд Источно Сарајево	65	52	13	80,00
Окружни суд Бијељина	27	21	6	77,77
Окружни суд Брчко	117	95	22	81,19
Окружни суд Добој	81	72	9	88,88
Општински суд Ливно	331	281	50	84,89
Општински суд Орашје	42	29	13	69,04
Општински суд Љубушки	60	44	16	73,33
Општински суд Завидовићи	122	93	29	76,22
Општински суд Градачац	47	33	14	70,21
Општински суд Б. Крупа	9	6	3	66,67
Општински суд Жепче	24	17	7	70,83
Општински суд Широки Бријег	1413	1187	226	84,00
Општински суд Тузла	1340	964	376	71,94

Општински суд Кисељак	11	7	4	63,63
Општински суд Сански Мост	602	487	115	80,89
Општински суд Бугојно	400	289	111	72,25
Општински суд Травник	350	279	71	79,71
Општински суд Цазин	280	203	77	82,50
Општински суд Калесија	65	48	17	73,84
Општински суд Сарајево	3981	3087	894	77,54
Општински суд В. Кладуша	840	690	150	82,14
Општински суд Зеница	946	405	541	42,81
Општински суд Тешањ	15	8	7	53,33
Општински суд Високо	228	122	106	53,50
Општински суд Горажде	24	17	7	70,83
Општински суд Мостар	4088	2745	1343	67,14
Општински суд Коњиц	1292	489	803	37,84
Основни суд Бања Лука	2363	1726	637	73,04
Основни суд Добој	147	97	50	65,98
Основни суд Фоча	57	41	16	71,92
Основни суд Котор Варош	263	157	106	59,69
Основни суд Соколац	252	181	71	71,82
Основни суд Теслић	24	13	11	54,16
Основни суд Брчко	89	68	21	76,40
Основни суд Власеница	192	119	73	61,97
Основни суд Требиње	293	189	104	64,50
Основни суд Бијељина	156	109	47	69,87
Основни суд Дервента	33	24	9	72,72
Основни суд Приједор	254	186	68	73,22
УКУПНО:	28268	20487	7781	72,47

Мере које се директно односе на заостале предмете су: увођење система за управљање предметима, увођење временских мерила за предмете, и повећање броја судија. Увођење система за управљање предметима треба омогућити размену информација, прикупљања статистика, евидентирање значајних трендова, обезбедити већу уједначеност у начину управљања судовима и прилике за размену најбоље праксе.

У 2009. години Високо судско и тужилачко веће (ВСТВ) БиХ донело је одлуку да повећа број судија на судовима како би се, између осталог, побољшала ефикасност судова на решавању заосталих предмета, па је предложено да се у првостепеним судовима повећа број судија за 21%, док на другостепеним судовима повећа број судија за 34%. Предложено је и повећање број стручних сарадника у судовима за 102%.⁴⁵⁹



Графикон 4. Укупан број решених и нерешених радних спорова у 2014.

Међутим, овај мера није показала још увек своје резултате, а добре праксе такође показују ограниченост учинка ове мере. У студији о управљању заосталим предметима у судовима која је недавно спроведена, указује се на чињеницу да су потребне године да се све судије запосле, те да повећање судија не утиче позитивно на број решених предмета. Аутори наведене студије предлажу увођење система евалуације рада судија и судова. Ова метода, већ широко примењена у развијеним земљама показала је одличне резултате када је у питању ефикасност судова.⁴⁶⁰

Такође, увођење временских мерила за предмете показало се делимично ефикасном методом у неколико земаља, као и увођење индивидуалних календара за судије на

⁴⁵⁹ Анализе показују да нису сви судови запослили већи број судија иако је ВСТВ донео поменућу одлуку јер кантоналне власти нису предвиделе потребна средства за судове како би се запослило ново особље.

⁴⁶⁰ Бечировић, А., Демировић, А., Шабета, Р., *Последњи корак у реформи судства: решавање свих предмета у разумном року*, Фонд отворено друштво БиХ: Програм подршке истраживањима у области јавних политика, Сарајево, 2014.

основу којих је могуће пратити сваки предмет и време које судија посвећује решавању одређеног спора.⁴⁶¹

Дуготрајни и спори судски процеси подразумевају кашњење решавање спорова иза законски постављаних рокова. Управо проблем дуготрајности судског поступка када је у питању решавање радног спора је честа појава у судовима у БиХ, и то представља значајан проблем.

Радни спорови су предмети које су судије обавезне решавати по хитном поступку и имају приоритет. Међутим, ови спорови, који требају бити хитни често се решавају и по неколико година у БиХ: чак између 3 до 5 година, односно, ни један случај који су водили није решен по хитном поступку. Тиме хитни предмети постају дуготрајни судски процеси који често доводе у питање сам судски поступак с обзиром да време игра важну улогу у остваривању права. Истовремено, сваки одгођен поступак јесте нерешен случај.

Добре праксе у свету потврђују да информатизација може допринети убрзању процеса решавања радних спорова. Такође, пракса из света показала је да, поред информатизације, организовање тренинга из области менаџмента може такође значајно утицати на смањење броја предмета у судовима и убрзати процесе решавања радних спорова. Такође, процедуре рада (подношење тужбе, обрада предмета, итд.) се требају анализирати и ревидирати како би се смањила кашњења и трошкови.⁴⁶² Поред наведеног, пракса у развијеним земљама је показала да увођење специјализованих радних судова или посебних одељења за радне спорове позитивно утиче на уједначену примену права, значајно убрзање поступака⁴⁶³, као и на промтно спровођење судских одлука.⁴⁶⁴ Нажалост, занемарљив је број судова у БиХ који имају формирана посебна одељења за радне спорове (само 3 суда од 54 анализирана) или који имају судије који искључиво раде на предметима из области радних односа, што значи да велика већина судова у

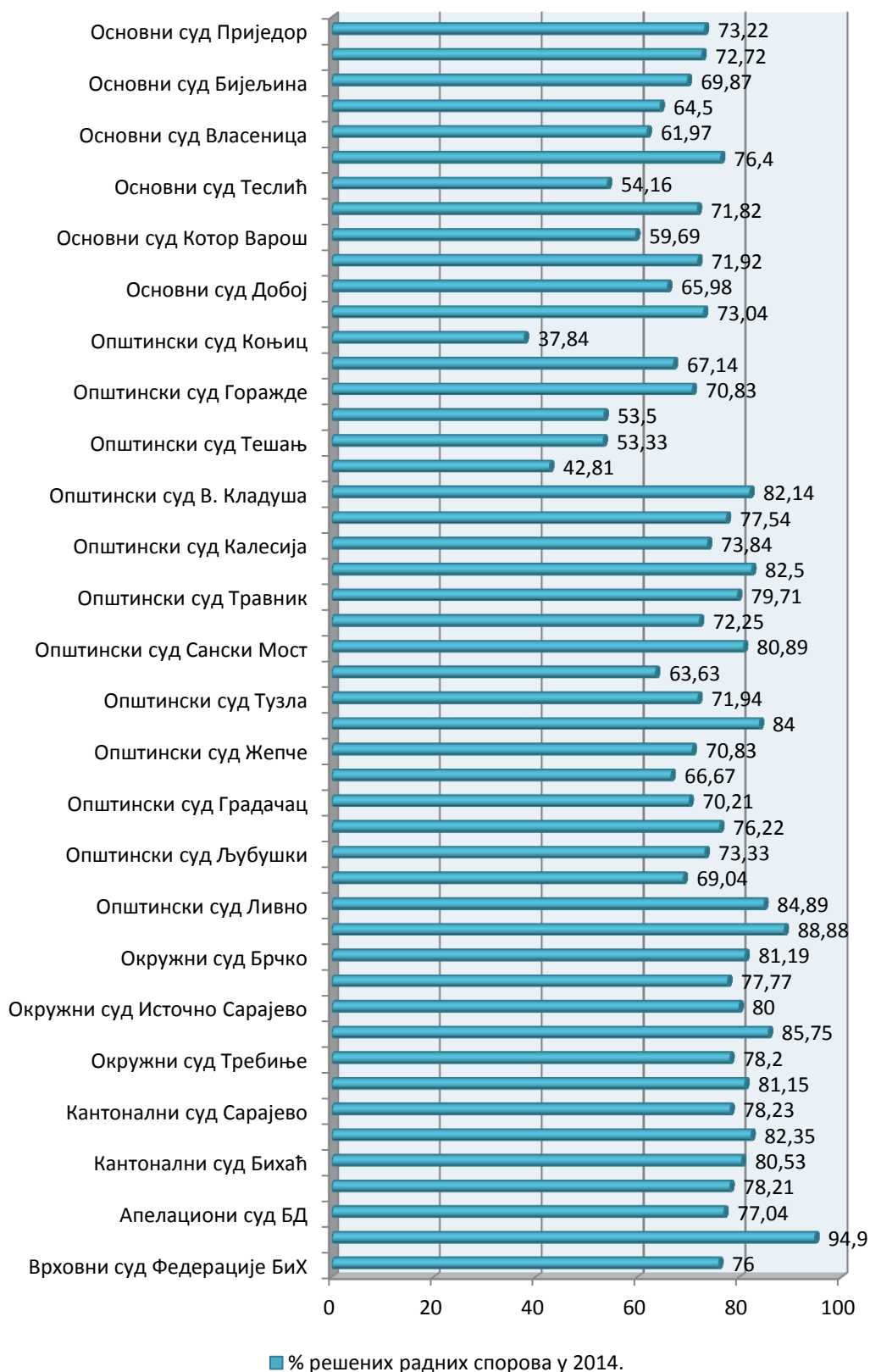
⁴⁶¹ Демир, Е., *Судска заштита права из радних односа у Босни и Херцеговини*, Мрежа правде у Босни и Херцеговини, Сарајево, 2011.

⁴⁶² Düvel, W., i ostali. „Rešavanje sporova u radnim odnosima: Komparativni pravni pregled u Evropskoj Uniji, Švajcarskoj i zemljama jugoistočne Evrope.“ Institut evropskog sindikata. Brisel, 2005. Dostupno na Internetu: www.etui.org/research/Media/Files/Reports/2005/R86_SERB

⁴⁶³ Botero, J., C., i ostali, *Judicial Reform*, World Bank Research Observer. 2003. Dostupno na Internetu: wbri.oxfordjournals.org/content/18/1/61.full.pdf

⁴⁶⁴ Битно је нагласити да ови судови наглашавају важност алтернативних метода решавања спорова, као што је медијација и да успешност ових судова није узрокована чињеницом специјализације судова него и применом ових алтернативних метода решавања спорова.

БиХ немају формирана посебна одељења за предмете из радних односа иако је ова мера препоручена од стране водећих правосудних институција према судовима.



Графикон 5. Процент решених радних предмета у 2014. години

Када су у питању радни спорови, честа појава и проблем јесте неизвршавање судских одлука. Према одредбама Закона о извршном поступку⁴⁶⁵ исплата ових средстава је могућа само онда ако имају средства предвиђена за ту намену у буџетима институција, а с обзиром да се та средства стално умањују у буџетима, доводи се у питање исплата истих. Такође, проблем у неизвршавању судских одлука јавља се када је у питању начин исплате у вези са поступцима које су особе добиле против Републике Српске и Федерације БиХ, а који је регулисан Законом о утврђивању и начину измирења унутрашњих обавеза Федерације БиХ⁴⁶⁶ и Законом о утврђивању и начину измирења унутрашњег дуга Републике Српске⁴⁶⁷. Наведене исплате врше се у обвезницама и странке нису задовољне околностима нити роковима. Чест проблем, а посебно релевантан за радне односе, јесте немогућност грађана да остваре своја потраживања услед великвидности предузећа у којима су радили.

Велики прилив предмета из области радних спорова узрокован је пре свега слабим спровођењем општих аката послодаваца или њиховом неусклађеношћу са законима - посебно уговора о раду - од стране послодаваца, без обзира да ли послодавац долази из приватног или јавног сектора. Према томе, масовна кршења права из радних односа су пре свега основни узроци великог броја предмета на судовима.

У том погледу, веома је важно деловати превентивно како би се судови растеретили али и како би се у старту спречила кршења права. С обзиром да судови у овом погледу могу мало тога учинити, спречавање раширене праксе кршења права из радних односа захтеваће систематски приступ проблему од стране извршне власти и тела која врше мониторинг спровођења закона на терену.

Према томе, важно је узети у обзир да решавање проблема у судовима када су у питању радни спорови, треба бити праћено реформама у другим областима. Пре свега, надлежне институције требају радити на јачању институција и процедура у рачуноводству и ревизији у приватном и јавном сектору.

Информације о послодавцима који крше права својих запослених требају постасти јавне и таква предузећа не смеју бити корисници бенефиција или субвенција које додељују институције власти.⁴⁶⁸

⁴⁶⁵ „Службене новине Федерације БиХ“ бр. 32/03 и 33/06.

⁴⁶⁶ „Службене новине Федерације БиХ“ бр. 9/04.

⁴⁶⁷ „Службени гласник Републике Српске“ бр. 28/13, 41/13, 59/13.

⁴⁶⁸ Казих, З., *Годишњи преглед радних односа и социјалног дијалога у јужно-источној Европи за 2010: Босна и Херцеговина*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Београд, 2011.

Поред јачања институција и процедура у рачуноводству и ревизији, неопходно је радити на повећању надлежности инспекција рада као и казни које ове установе изричу. Ове јавне институције надлежне за мониторинг спровођења закона су тренутно немоћне. Рад управа за инспекцијске послове је неефикасан јер су надлежности које имају ограничене, а казнена политика коју примењују је слаба.⁴⁶⁹ Тако инспекција кажњава послодавца код којег су евидентирани радници који раде „на црно“ са око 1000 КМ без обзира да ли је евидентиран један или 300 радника. Мале казне и велики намети за доприносе, утичу на чињеницу да велики број послодаваца, укључујући чак и јавне институције и предузећа сматрају плаћање казни много мањим издатком него редовно испуњавање законских обавеза пријављивања те плаћања социјалних и пензионих бенефиција радницима.⁴⁷⁰

Истовремено, заштита права из радних односа кроз колективну акцију је знатно слабија. Синдикално организовање је често оспоравано право од стране послодаваца, док се институција већа/савета запослених готово ретко, ако икако, користи унутар предузећа. Истовремено, синдикати се често жале и на регулативу везану за штрајкове. У циљу јачања примене наведених механизма колективне акције потребно је радити на јачању социјалног дијалога посебно кроз економско-социјална већа. Улога економско-социјалних већа (ЕСВ) у Федерацији БиХ и Републици Српској, а и на државном нивоу, јесте да хармонизирају економску и социјалну политику, те да закључују и имплементирају колективне уговоре.⁴⁷¹ Према томе, ова већа имају надлежности да захтевају информације и прате спровођење јавних политика, закона и општих уговора. Јачањем економско социјалног већа на државном нивоу, омогућио би се већи утицај синдиката на процесе доношења одлука у области рада и тиме би се смањила кршења права из радних односа и прилив предмета на судове.

Истовремено, велики прилив предмета на судовима из области радних односа узрокован је и слабим коришћењем мера које претходе судском поступку, односно

⁴⁶⁹ Инспекције се суочавају са проблемом кадровске непопуњености, разједињеног деловања, недостатка опреме, мањка стручне едукације, корупције, итд. Дураковић, Б., *Предлог мера и активности на решавању проблема из области Кантоналне управе за инспекцијске послове ТК*, Управа за инспекцијске послове ТК, Тузла, 2011.

⁴⁷⁰ Иницијатива и цивилна акција (ИЦВА), *Примена Европске социјалне повеље кроз законе и праксу у Босни и Херцеговини*, Сарајево, 2009.

⁴⁷¹ Демир, Е., *Извештај о резултатима одржаних стручно-консултативних састанака у области рада и запошљавања*, Форум синдикалних активиста и активиста СДП-а, Сарајево, 2011.

механизама алтернативног решавања спорова. Наиме, доказано је да пружање услуга медијације и других алтернативних метода решавања спорова у судовима решава већи број проблема са којима се судовима сусрећу, укључујући и велики прилив предмета, те значајно смањује трошкове.

Алтернативно решавање спорова односи се методе решавања спорова на радном месту. Методе које алтернативно решавање спорова укључује су мирење, медијација и арбитража које покреће медијатор односно арбитар. Мирење подразумева поступке кроз које трећа страна има улогу да помогне у међусобној комуникацији између завађених страна. Медијација укључује поступак у којем трећа страна помаже постићи споразум двома или већем броју особа у спору, док арбитража укључује сличан поступак али код које трећа страна доноси обавезујућу одлуку. Ови видови алтернативних решавања спорова подразумевају вансудски облик решавања спорова. Међутим, постоји и судски облик алтернативног решавања спорова који подразумева ангажман неког правног тела, обично судије, непосредно прије расправе. Главни циљ алтернативног решавања спорова је решавање спора што је пре могуће.

Досадашња пракса је показала да је алтернативно решавање спорова успешније за одређене врсте спорова који су комплекснији, вишестранији, као што су неконкретно отпуштање, дискриминација на радном месту или насиље, док у конкретним случајевима, као што је неисплаћивање плата, алтернативно решавање спорова има ограничен учинак. Једна од основних предности алтернативног решавања спорова јесте пружање решења која су прихватљива за обе стране у спору и тиме осигурања мира на радном месту. На тај начин алтернативно решавање спорова доприноси већој правној сигурности и стабилизацији социјалне ситуације у друштву. Истовремено, предност алтернативног решавања спорова је и брзина решавања спорова и мањи трошкови у поређењу са дуготрајним судским поступцима.

ЗАКЉУЧАК

Ограничена средства којима располажу судски органи директно утичу на рад, што је имплицирано недовољно увезаним системом буџетирања и распореда финансијских средстава. Одгађање судских поступака представља главни проблем повећања ефикасности, што у комбинацији са финансијском димензијом доприноси општој неефикасности система. Сигуран буџетски приход представља базу за добро планирање, програмирање и буџетирање у економском систему, што је услов економских средстава довољних за ефикасно функционисање судског система.

Како би се могли фокусирати на важнија питања у вези са пословањем суда, председници суда требају предузети одговорност за интегритет и ефикасност суда.

Пословање суда, укључујући плате особља, потребно је да се финансира на флексибилан начин, тако да суд има одређено дискреционо право да преусмери одређена средства из буџета са мање приоритетних ствари на важније и ургентније изазове и потребе суда. У складу са контролом над буџетским средствима, судови требају да имају флексибилност да реорганизују своје особље, тј. назив, опис, награђивање разних радних места.

Чак и тамо где није могуће извршити формалну реорганизацију суда, судови требају стално усклађивати и пребацивати особља на друге послове како би на најбољи могући начин решавали најважније приоритете суда и најургентније потребе. Обука за судско управљање за председнике суда и за руководиоце судске управе треба бити високи приоритет код сваке реформе, зато што они морају играти главне улоге код успоставе ефикаснијих поступака на својим судовима. Коришћење норми као средство за утврђивање минималног учинка у раду се треба постепено избацити, те заменити побољшаним и транспарентним статистичким показатељима за сваког судију. Постоје јаки аргументи за укидање система норми као мерила ефикасности рада судија али постоје и боља мерила и подстицаји за унапређење рада на управљање предметима.

Како је судијско време ограничено, многи послови које судије обављају треба обављати особље суда, односно у одређеним случајевима треба их дати на решавање ван судског система. Судије, а поготово председник суда превише времена троши на административне послове, или друге мање важне и мање продуктивне активности. Потребно је расподелити задатке, као и ефикасније користити време у циљу побољшања

рада судија на процесуирање предмета. У консултацијама са Министарствима правде и Адвокатском комором, судови требају прихватити стандардно време суђења за различите врсте предмета.

Добро управљање предметима је могуће само ако судије разумеју кључне принципе и методе. Нове и неискусне судије имају очиту потребу за обуком у управљању предметима, али и у другим сегментима као што су материјални закони, поступци, вођење рочишта и правосудна етика. Без обзира да ли је формална обука кроз Институт за правосудну обуку доступна или не, сваки суд новом судији треба пружити бар неку неформалну обуку. Ово укључује проматрање рада другог судије, те менторство пажљиво одабраних, искусних судија. У својим раним судијским данима, новом судији треба дати додатно време да учи, са смањеним бројем задужених предмета.

Ако суд има велики број заосталих предмета, председник суда је дужан да донесе план рада у циљу решавања заосталих предмета.

Председник суда такође има могућност да одреди „ментора“ за судије на свом суду ако им је потребна помоћ, односно ако им је потребно да науче управљање предметима. Неформално менторство и обука коју пружа председник суда, односно други искусни судија пазећи да се не утиче на одлуке, односно пресуде тог суда може користити неискусним судија да постану ефикаснији и одлучнији у свом раду. У вези с тим, нове судије треба уводити у посао на начин који води рачуна о њиховим потребама за оријентацијом, да боље је да крену са једноставнијим предметима уз саветовање, пре преузимања пуног терета предмета.

Једна од успешно коришћених техника је трансфер судија, на привременој основи, са једног суда на други како би задовољили потребе због притиска великог броја предмета. Док многи судови приговарају да им недостаје особља, нема дилеме о томе да је потреба на неким већа него на другим. У другим земљама, посебно у САД, судови су користили судије у пензији за овакву врсту помоћи. Неке судије су се вољне вратити и радити додатни посао. Они са одличним способностима и искуством, посебно у управљању предметима могу дати велике резултате у смањењу броја заосталих предмета, чак и у релативно кратком времену. Док није посве јасно постоји ли у БиХ довољан број судија у пензији који су и способни и доступни, то је могућност коју вреди размотрити, а посебно за судове где постоје непопуњена радна места.

Преглед предмета је показао да се активни предмети стављају у рочишта за заказани дан, смештен у писарници и ту чекају почетак процеса. Кад се закаже рочиште за предмет, спис остаје у прегради рочишта са одговарајућим датумом рочишта чекајући

само рочиште. Иако корице списа имају простор на насловној страници за уписивање битних информација у управљању списом, корице списа не садрже информацију о позитивном исходу уручења позива. Како би се ово установило, неопходно је погледати релевантни документ у самом спису. Корице списа треба допунити са додатним пољима за статус извршења доставе позива и друге документе како би се на први поглед добила слика статуса предмета. Алтернативно би се подаци са корица списа могли ставити на додатну листу која укључује све релевантне податке у вези предмета, а иста се рутински може ставити на врх списа.

Један од најчешћих разлога за дуго одлагање предмета је недоступност странке, којој се не може уручити позив. Такви предмети обично су неактивни, те само повећавају број заосталих предмета, а очито се ништа не може учинити.

Колико је могуће, суд треба ставити терет на тужиоца у парници да нађе туженог и да пружи тачну адресу. Ако ова настојања не успеју, суд треба активно да искористи алтернативе допуштене законом. Поента је да предмет не треба бити неактиван само зато што је странка недоступна или што јој се позив не може да јој се уручи. Суд мора савесно да настоји да изврши доставу, а у случају да не успе, мора одмах прећи на једну од алтернативних метода. Сви у суду, почевши од председника суда, морају имати осећај одговорности за квалитет правде и квалитет који суд даје у служењу јавности. Пројект реструктурирања судова треба искористити процес избора и именовања судија као шансу да судије објасне већа очекивања у смислу одговорности и продуктивности.

Сваки суд треба да изјави мисију (принципе и идеале који ће водити рад суда). Сврха развијања изјаве о мисији је да се сви унутар организације концентришу на исти циљ. Изјаве о мисији не требају бити дугачке, али не смију занемарити нити једну кључну вредност, односно идеал организације.

Многим судовима у Босни и Херцеговини недостаје модерна канцеларијска опрема као што су факсови или машине за копирање. Треба настојати урадити минималну компјутеризацију судова, по могућности преко донаторског пројекта. Сви судови у будућности требају имати компјутере за управљање предметима и за рачуноводство. У мањим судовима се један компјутер може користити за обе функције, али то може захтевати промјену у организацији и изазвати могућу неефикасност на другим нивоима.

У вези са наведеним, а у заједничкој сарадњи свих нивоа власти у Босни и Херцеговини и уважавању предлога надлежних институција, који се првенствено односе на потребна финансијска средства, нужно је да извршна власт осигура иста за запошљавање предвиђеног броја судија, стручних сарадника и административно-техничког особ-

ља, трошкове материјала и услуга судова, као и средства за трошкове даљег спровођења и одржавања ИКТ-а у правосуђу. Ово питање додатно усложњава чињеница да је, ради децентрализоване структуре власти у Босни и Херцеговини, правосуђе у Босни и Херцеговини финансирано из 14 извора финансирања.

С тим у вези потребно је:

1) да органи извршне власти наставе и формализују праксу усаглашавања износа судских и тужилачких буџета у фази предлагања, између ВСТВ-а, министарства правде и министарства финансија, а како је то предвиђено Акционим планом за спровођење Стратегије за реформу сектора правде у Босни и Херцеговини,

2) да министарства правде и министарствима финансија на свим нивоима и Правосудна комисија Брчко Дистрикта осигурају буџетска средства која ће осигурати попуњавање проширене систематизације у што краћем року. У складу са законском процедуром, ВСТВ је проширио систематизацију носилаца правосудне функције из 2004. године. Попуњавање проширене систематизације иде изузетно споро услед недостатка буџетских средстава. Наиме, одлукама ВСТВ-а о проширењу систематизације предвиђено је повећање броја судија за 215, од тога 55 редовних и 160 додатних судија. Иако је Веће утврдило потребан број судија како би судови постигли ажурност у раду, процедура попуњавања наведених позиција се покреће тек након достављања потврде од стране надлежног министарства да су одобрена средства у буџету суда. Од укупно предвиђеног повећања броја судија (215) до сада су осигурана средства за 22 (10,2%) судија, од тога 16 редовних и 6 додатних судија. Према овоме, 193 (89,8%) позиција судија до сада нису попуњене због неосигураних средстава у буџету. Попуњавање упражњених позиција носилаца правосудне функције је предуслов за постизање потпуне ажурности у решавању предмета и процесуирању свих врста криминала,

3) уз подршку надлежних органа извршне власти, осигурати да се у буџетима судова и тужилаштва осигурају значајнија средства за капитална улагања за набавку недостајуће рачунарске опреме и софтвера, за даљи развој информационог система у правосуђу, одржавање постојеће опреме и софтверских лиценци, као и за обуку информатичког и другог особља у правосуђу,

4) да надлежна министарствима правде осигурају довољан број судских извршилаца, чак и на одређено време, док се број заосталих предмета у извршном поступку не сведе на прихватљив број,

5) да кантонална министарства правде у потпуности оспособе земљишно-књижне уреде, у материјално-техничком и кадровском погледу, за решавање постојећих

нерешених предмета у што краћем року и за решавање текућег прилива предмета у разумном року. Ово првенствено значи попуњавање постојећих систематизација, али и привремено ангажовање особља за убрзано решавање постојећих нерешених предмета где за то постоји потреба,

б) да се у буџетима судова осигурају довољна средства за редовно измирење обавеза за материјалне трошкове и услуге. Наиме, због недовољног износа одобрених средстава на овим позицијама долази до значајног кашњења у плаћању ових обавеза. У појединачним ситуацијама су комунална предузећа обуставила пружање услуга за судове управо због неплаћања рачуна. Посебно треба истаћи обуставу пружања поштанских услуга, имајући у виду улогу судске поште у кривичном и парничном поступку. У појединачним случајевима судови су се суочавали и са недостатком основног канцеларијског материјала, што у сваком случају отежава нормално одвијање судских поступака.

Поред наведеног, потребно је запослити додатни број административно-техничког особља у судове како би се пружила подршка носиоцима правосудне функције у решавању нагомиланог броја нерешених предмета. С тим у вези, потребно је размотрити измене правилника који одређују потребан број административног особља у судовима, како би се омогућило запошљавање додатног броја административног особља. Такође, поред осигуравања потребних буџетских средстава, потребно је размотрити статус самих судија и законе који регулишу њихова примања. Судије би биле додатно мотивисане за решавање предмета уколико би се њихова права на новчане накнаде изједначила са правима запослених у институцијама Босне и Херцеговине.

Радни односи у БиХ регулисани су сетом закона који су усвојени за четири јурисдикције унутар БиХ: Закон о раду ФБиХ, Закон о раду РС, Закон о раду Брчко Дистрикта, и закони о раду у институцијама БиХ, као и сетом других закона који се директно односе на област рада. Усвајањем наведених закона о раду уређен је општи систем радних односа у БиХ. Истовремено, извор регулативе у области радних односа су и конвенције – међународне и регионалне – које је БиХ потписала и тиме се обавезала на примену истих. У области рада и запошљавања, посебно су значајне конвенције Међународне организације рада, као и споразуми потписани са Европском Унијом. У овом погледу, битно је додати да је примена конвенција и споразума проблематична у БиХ с обзиром да домаће законодавство није у потпуности усклађено са међународном регулативом, те да се мониторинг и евалуација примене истих спроводе у ретким случајевима и спорадично од стране надлежних институција.

Поред наведеног, извори права у области рада су и колективни уговори као и општи акти послодаваца, као што су правилници о раду, споразуми између већа запослених и послодаваца, као и уговори о раду. Наиме, законодавство које усвајају институције власти представља само минимум заштите у погледу индивидуалних и колективних права на раду и у вези рада, односно требало би да буде оквир за заштиту запослених који нису обухваћени колективним радним правом, док се колективни уговори, правилници о раду и уговори о раду морају појављивати као најважнији извори радног законодавства и покретачка снага за модернизацију у систему радних односа који морају пратити глобализацију тржишта рада.

Права из области рада деле се на индивидуална и колективна. Индивидуална права обухватају питање плате, радног времена, одмора, заштите на раду и сигурности запослења, док колективна права садрже одредбе које се односе на синдикално удруживање, колективно преговарање, партиципације у одлучивању, решавање насталих спорова, штрајк, и право партиципације у усвајању аутономних аката послодаваца (правилника о раду, уговора о раду).

Наведена питања индивидуалних и колективних права обрађују закони о раду БиХ, који поред наведеног садрже и одредбе које се односе на забрану дискриминације, садржај уговора о раду или писане потврде, уговор о раду на одређено време, једнакост плаћања жена и мушкараца, збрињавање вишкова, рад у непуном радном времену, и права из заштите материнства – а које су потпуно или деломично усклађене са међународним радним стандардима и са директивама ЕУ.

Видљиво је да је систем права из радних односа развијен у БиХ иако није у потпуности усклађен са међународним и регионалним конвенцијама, а јавља се и проблем усклађености закона унутар БиХ. Ипак овај систем пружа законски загарантовану заштиту права – индивидуалних и колективних – у области рада. Решавање индивидуалних и колективних спорова уређено је са два закона: законом о раду и законом о парничном поступку, док се судски поступак води пред редовним судовима у парничном поступку. У БиХ не постоје специјализовани радни судови. У првом степену надлежан је општински (Федерација БиХ) односно основни суд (Република Српска) који је опште надлежан за туженог (на основу пребивалишта, боравишта, седишта).

Преглед ситуације у судовима у БиХ указује на чињеницу да општински и основни судови који делују у већим градовима или су надлежни за општине са већим бројем становништва има већи број предмета из области радних односа. Дуготрајни судски процеси директно повећавају цену самог поступка и тиме и цену приступа правди.

Према томе, дуготрајнији судски процеси ће коштати више, и истовремено приступ правди за грађане лошијег економског статуса ће бити отежано.

Велики прилив предмета из области радних спорова узрокован је пре свега слабим спровођењем општих аката послодаваца или њиховом неусклађеношћу са законима, поготову уговора о раду од стране послодаваца, без обзира да ли послодавац долази из приватног или јавног сектора.

У циљу што ефикаснијег решавања радних спорова, неопходно је предузети следеће мере:

- Повећати број судија који раде на предметима из области радних односа, као и стручних сарадника и пратећег административног особља;
- Повећати доступности бесплатне правне помоћи;
- Повећати доступност медијације и других механизма за алтернативно решавање спорова, посебно вансудских облика ових метода;
- Едуковати грађане о правним механизмима заштите права из радних односа и судских поступака;
- Активније укључивати синдикате у решавање индивидуалних радних спорова;
- Специјализација судова односно формирање радних судова или бар формирање посебних одељења у судовима;
- Специјализација судија: именовање и обука судија који требају радити само на овим предметима;
- Превентивно деловати у надлежним институцијама у извршној власти (усаглашавање колективних уговора са законским прописима; јачање улоге и надлежности инспекција и пореских управа).

Велику улогу у реформи судског система налази и државна ревизија буџетских расхода и прихода. Сведоци смо чињенице да прву деценију трећег миленијума обележавају значајне промене-реформе у систему организације и пословања свих наших државних органа, па тако и у судском систему. Од тог система се првенствено очекује да, уз значајно бројно и функционално смањење, буде ефикаснији, ефективнији и економичнији у обављању своје друштвене функције. Управо је основна интенција ове тезе била да укаже на слабости и понуди решења релевантна за судски систем и на тај начин омогући да се на знатно ефективнији начин, троше поверена буџетска средства. Поред тога, применом предложеног концепта у пракси створени су повољни услови да екстерна јавност буде на одговарајући начин упозната са методологијом пословања судског

система и начином и сврхом трошења буџетских средстава, чиме су у потпуности остварени принципи транспарентности рада судског система.

Ревизија пословања система државних органа код нас је на самом почетку, што довољно говори о актуелности истраживања. Међутим, како се ради о веома значајној и деликатној области, итекако важној за међународни углед сваке озбиљне државе, мишљења смо да се у судском систему не може постићи већа економичност и ефикасност пословања уз примену контроле пословања, већ интегративни процеси намећу као нужност осмишљавање и имплементацију система - модела ревизије пословања.

Дакле, ово истраживање потпуно попуњава ту празнину, како у практичном, тако и у теоријском сегменту и омогућава нашем судском систему повећање економичности у свом раду, односно да се спремно и на равноправним основама укључи у могуће интеграције. Са друге стране, имплементацијом државне буџетске ревизије пословање омогућило би се на један транспарентан начин, идентификовање сваке, па и најмања, могућности за побољшање ефективности, ефикасности и економичности.

ЛИТЕРАТУРА

Књиге и монографије

- [1] Агенција за државну службу Босне и Херцеговине – Одсек за обуку, *Извештај о активностима Одсека за обуку у 2009. години*, Сарајево, Агенција за државну службу Босне и Херцеговине, 2010.
- [2] Агенција за државну службу Босне и Херцеговине, *Принципи система обуке државних службеника на нивоу Босне и Херцеговине*, Сарајево, Агенција за државну службу Босне и Херцеговине, 2010.
- [3] Агенција за државну управу Републике Српске, „Реформа државне управе и даљи правци у реформи“, Зборник реферата са међународног научног скупа, Бања Лука, Агенција за државну управу Републике Српске, 2009.
- [4] Аћимовић, М. *Судска психологија*, Савремена администрација, Београд. 1983.
- [5] Барбарић, Ј. *Претворба друштвених подuzeћа*, Загреб Организатор 1992.
- [6] Берислав, П. *Структура права*, Информатор, Загреб. 1994.
- [7] Бубић Г. и Ђукић, Б. *Коментар закона о извршењу кривичних санкција са прописима о провођењу*, OSCE-ов Уред за демократизацију, Бања Лука. 1999.
- [8] Blainpain R., Hendrickx, F., *European Labour Law and Social Security Law*, Codex. Kluwer, 2002.
- [9] Брајић, В., *Радно право*, Савремена администрација, Београд, 1991.
- [10] Vuergenthal, T. *Међународна људска права у сажетом облику*, Editio Iuristica, Сарајево. 1998.
- [11] Висковић, Н., *Држава и право*, Студентска штампарија Универзитета, Сарајево, 1996.
- [12] Вујић, Д., *Менаџмент људских ресурса и квалитет*, Центар за примењену психологију, Београд, 2003.
- [13] Веће министара Босне и Херцеговине, *ЕУ – Босна и Херцеговина, СПП Структурисани дијалог о правосуђу*, Сарајево, 2011.
- [14] Високи судски и тужилачки савет Босне и Херцеговине, *Акциони план и план активности за смањење броја нерешених предмета*, Сарајево, 2009.

- [15] Високи судски и тужилачки савет Босне и Херцеговине, *Годишњи извештај за 2011. годину*, Сарајево, 2012.
- [16] Голдштајн, А. *Државни акти и вањскотрговачки уговори*, Информатор, Загреб. 1981.
- [17] Градашчевић - Сијерчић, Ј., и остали, *Модул 2 – Радно законодавство у Босни и Херцеговини: Радни односи у пракси*, Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине, ЈУ Центар за едукација судија и тужилаца Федерације Босне и Херцеговине, Центар за едукација судија и тужилаца Републике Српске, Сарајево, 2007.
- [18] Дедић, С., Градашчевић-Сијерчић, Ј., *Радно право*, Магистрат, Сарајево, 2003.
- [19] Дорневић, Ј., *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1982.
- [20] Дедић, С. и Градашчевић - Сијерчић, Ј. *Темељи међународног права*, Правни центар ФОД БИХ Сарајево. 2000.
- [21] *Dayton-Bosna у Европи; Правна суштина Даутонског мировног споразума*, веће конгреса Бошњачких интелектуалаца, Сарајево 2001.
- [22] Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), „Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлаштењима Високог представника“, CDL-AD, 2010.
- [23] ЕУ Прикупљање података о ресурсима и процесима у оквиру система правосуђа 2010. године, у оквиру Пројекта: EU, United Nations Office on Drugs and Crime, *Развој инструмената мониторинга за правосудне и полицијске институције Западног Балкана 2009-2011.*, Сарајево, 2010.
- [24] Живановић, М. *Утврђујућа грађанска парница*, Универзитет у Бања Луци, Правни факултет 1991.
- [25] Живановић, М. *Међупресуда*, Универзитет у Бања Луци, Правни факултет. 2002.
- [26] Извештај о напретку Босне и Херцеговине у 2009. години, Саопштење Комисије европских заједница Европском парламенту и Већу/Савету, Брисел, 14. октобар 2009., SEC (2009) 1338.
- [27] Ивошевић, З., *Радно право*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2006.
- [28] Јовановић, П., *Радно право*, шесто измењено и допуњено издање, Центар за издавачку делатност, Правни факултет, Нови Сад, 2012.
- [29] Judicial Reform And Government Accountability, *Боље управљање предметима за ефикасније судове*, Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт, Београд, 2012.

- [30] Катица, А., Сертић, Б., Ахатовић-Лихић, С., *Водич кроз правосуђе Босне и Херцеговине*, Високо судско и тужилачко веће Босне и Херцеговине, април 2007., 3-4.
- [31] Костадиновић, С. *Управљање јавним сектором*, Универзитет Браћа Карић, Факултет за менаџмент, Београд. 2005.
- [32] Кузмановић, Р. *Основе уставног система у Сједињеним Америчким Државама (Правни систем)*, Правни факултет, Издавачки центар, Бања Лука. 2000.
- [33] Klaus-Dieter Borchardt, *Абецеда закона Европске уније*, Европска комисија 2000.
- [34] Ковачевић, Р. *Форензичка психијатрија*, Правни факултет, Београд. 2000.
- [35] Кузмановић, Р. и Симовић, М. *Уставни суд Републике Српске и заштита Устава и закона*, Колосеум, Бања Лука. 1999.
- [36] Кузмановић, Р. *Конститутивни акти Републике Српске*, Глас српски и Правни факултет Бања Лука. 1994.
- [37] Кременовић, О., Бањац, Ђ., Обрадовић, Б. *Збирка прописа о приватизацији*, Службени гласник РС, Бања Лука. 1998.
- [38] *Конференција о државности Босне и Херцеговине и Даутонском мировном споразуму: монографија*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, 1998.
- [39] Кузмановић, Р., *Уставно право*, Правни факултет, Бања Лука, 2002.
- [40] Лубарда Б. А., *Колективни уговори о раду – упоредно право, теорија, пракса*, Радничка штампа, Београд, 1990.
- [41] Лубарда, Б., *Социјална правда и достојанство на раду*, Радно и социјално право, Београд, 2008.
- [42] Лесковац, С., *Политика реформе државне управе земаља у транзицији, с посебним освртом на Босну и Херцеговину*, Сарајево, 2009.
- [43] Лозо, Б. *Облигационо право*, Канер д.о.о, Сарајево. 2000.
- [44] *Локална самоуправа у Босни и Херцеговини*, OSCE–Уред за демократизацију, Сарајево 1999.
- [45] Јелић, З. *Докази и материјална истина у кривичном поступку*, Правни факултет, Београд. 1989.
- [46] Јовановић-Божинов, М., Кулић, Ж., Цветковски, Т., „Појам, предмет и циљеви управљања људским ресурсима“, према Дулић, Д., *Етички проблеми управљања људским ресурсима*, Хрестоматија, ФКО, Београд, 2005.
- [47] Михајловић, И. и Сијерчић-Чолић, Х. *Кривично процесно право*, Сарајево. 1997.
- [48] Микеш, М. *Политичко правне претпоставке независности правосуђа*, Атлант ББ, Бања Лука. 2002.

- [49] Мликотин-Томић, Д. *Право европске Економске заједнице*, Информатор, Загреб. 1998.
- [50] Миодраг Н. Симовић, *Кривично процесно право*, Правни факултет у Српском Сарајеву, 2001.
- [51] Матић, В. *Облигационо право*, Београд, 1998.
- [52] Млинаревић, Г., Лаловић, А., *Економска и социјална права у Босни и Херцеговини*, Центар за људска права Универзитета у Сарајеву и Фондација Heinrich Boll, Сарајево, 2010.
- [53] Николић, Д. *Наркоманија: злочин или казна*, Српско удружење за кривично право, 2001.
- [54] Налетилић, Љ. и Чуљак, Б. *Приручник за практичну примјену ЗКП-а*, Министарство правде, Широки Бријег. 2000.
- [55] Независна правосудна комисија Босне и Херцеговине, *Правда у право време*, Извештај Пројекта реформе судске управе, Сарајево, 2002.
- [56] Омановић, С. *Контумација, Монографија*, Правни факултет Универзитета у Бихаћу 2002.
- [57] Омановић, С., Отајагић, Ф., *Јурисдикциона заштита јавних и приватних субјективних права*, Бемуст, Сарајево, 2007.
- [58] Orsag, S. *Вредновање предузећа*, Инфоинвест 1997.
- [59] Поповић, М. *Економска политика*, Правни факултет, Бања Лука. 2000.
- [60] Преглед система правосуђа и статистике – „Интегрални регистарски број предмета и употреба електронског система за управљање предметима, и импликације за статистичке податке“, у оквиру Пројекта: EU, United Nations Office on Drugs and Crime, *Развој инструмената мониторинга за правосудне и полицијске институције Западног Балкана 2009-2011.*, Сарајево, 2010
- [61] Раловић, М. *Порески и фискални закони*, Правни факултет, Бања Лука. 2001.
- [62] *Признање и извршење одлука страних судова*, Информатор, Загреб 1987.
- [63] Раловић, М. *Порески и фискални закони*, Правни факултет, Бања Лука. 2001.
- [64] Рајовић, В., Живановић, М., Момчиловић, Р. *Грађанско процесно право*, Бања Лука. 2001.
- [65] Рајић, З. *Реституција, денационализација – збирка прописа и објашњења*, Зирал, Мостар. 1998.
- [66] Речник правних речи и израза, Номос, Београд, 2000.

- [67] Сијерчић-Чолић, Х., Вулета Д. и Хациомерагић, М. *Коментар закона о кривичном поступку*, OSCE-ов Уред за демократизацију, Сарајево. 1999.
- [68] Сабета, Р., *Извештај за Босну и Херцеговину 2010*, СЕРЕЈ, Head Judicial Administration Dept, High Judicial and Prosecutorial Council (HJPC), Сарајево, 2011.
- [69] Симовић, М., Мрвић-Петровић, Н., Николић, Р. *Коментар закона о прекршајима Републике Српске*, Глосаријум, Београд. 2001.
- [70] Садиковић, Ћ. *Људска права без заштите*, Босанска књига, Сарајево 1998.
- [71] Садиковић, Ћ., „За државу новог стољећа – Босна и Херцеговина као савремена демократска држава“, Фонд отворено друштво Босне и Херцеговине, 2009., Пројекат под насловом „Устав Босне и Херцеговине – ка новим решењима“, 2009.
- [72] Специфична искуства новог пилот прикупљања података у Босни и Херцеговини, 2010. године, у оквиру Пројекта: EU, United Nations Office on Drugs and Crime, *Развој инструмената мониторинга за правосудне и полицијске институције Западног Балкана 2009-2011.*, Сарајево, 2010.
- [73] Срдих, М., *Радно право*, Универзитет Привредна академија, Нови Сад, 2006.
- [74] Тадић, М., *Управно и радно право*, ЈП НИО „Службени лист Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2012.
- [75] Тодоровић, Љ. *Финансијска и тржишна контрола у БиХ* (Контролирани, измјењени и допуњени прописи ФБиХ и РС, са коментаром), Финекс, Сарајево 1998.
- [76] Трифковић, М., Сикић, М., Султановић, А., *Пословно право*, Шахинпашић, 1997.
- [77] Трнка, К. *Конститутивност народа*, Посебна издања, Сарајево. 2000.
- [78] Трнка, К., *Уставно право*, Факултет за јавну управу, Сарајево, 2006.
- [79] Уред координатора реформе јавне управе, *Системски преглед јавне управе - Завршни извештај*, ЕСО Европска Комисија, Сарајево, 2009.
- [80] Уставни суд БиХ, *Односи између Уставних судова и других правних инстанци*, Сарајево 2000.
- [81] Утјешановић, М. и Курица, М. *Некретнине у прописима Републике Српске*, Глас српски, Бања Лука. 2002.
- [82] UNMIBH/JSAP, „Judicial Reform Index for Bosnia and Herzegovina“, Vol. 2 / ABA American Bar Association, CEELI Central European and Eurasian Law Initiative, Washington, DC, American Bar Association, February 2006.
- [83] Удружење Ваша права БиХ, *Анализа прописа и стања у области радног права*, Удружење Ваша права БиХ, Сарајево, 2006.

- [84] Фестић, И., *Расподела законодавне надлежности између федерације и федералних јединица*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Центар за научно-истраживачки рад, издавачку делатност и правне клинике, Сарајево, 2003.
- [85] Хусић, Џ. и Николић, Р. *Закон о извршењу кривичних санкција у Федерацији Босне и Херцеговине*, Федерално министарство правде, Сарајево. 2000.
- [86] Hartley, T. C. *Основи права Европске заједнице: Увод у уставно и управно право Европске заједнице*. 2008.
- [87] Cox, Marcus, „*Building Democracy from the Outside – The Dayton Agreement in Bosnia and Hercegovina*“ in „*Can Democracy be Designed? The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*“, Edited by Sunil Bastina and Robin Luckham, Zed Books, London and New York, 2009.
- [88] Шундерић, Б., *Право Међународне Организације Рада*, Правни Факултет Универзитета у Београду, Београд, 2001.

Чланци

- [1] Барјактаревић, С., и остали, „*Прописи из области рада, радних односа и социјалне заштите*“, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Сарајево, 2010.
- [2] Демир, Е., *Извештај о резултатима одржаних стручно-консултативних састанака у области рада и запошљавања*, Форум синдикалних активиста и активисткица СДП-а, Сарајево, 2011.
- [3] Демир, Е., Маркуш, Р., Достић, Г., Каменица, А., *Анализа политика у области рада и запошљавања у Босни и Херцеговини у склопу процеса приступања Европској Унији*, ВЕСТА/ЕУСР, Сарајево, 2011.
- [4] Демир, Е., *Синдикално организовање: предуслов достојанственог рада у Босни и Херцеговини*, Публикација, Olaf Palme International Center, Solidar, Синдикат радника трговине и услужних делатности Босне и Херцеговине – СТБиХ, Сарајево, 2011.
- [5] Демир, Е., *Судска заштита права из радних односа у Босни и Херцеговини*, Мрежа правде у Босни и Херцеговини, Сарајево, 2011.
- [6] Дураковић, Б., *Предлог мера и активности на решавању проблема из области Кантоналне управе за инспекцијске послове ТК*, Управа за инспекцијске послове ТК, Тузла, 2011.

- [7] Иницијатива и цивилна акција (ИЦВА), *Примена Европске социјалне повеље кроз законе и праксу у Босни и Херцеговини*, Сарајево, 2009.
- [8] Интерресорна радна група, *Четврти извештаја Босне и Херцеговине о примени Европске социјалне повеље /ревидиране/ за групу 3. /радна права / за чланове 2.,4.,5.,6., 21.,22., и 28., и референтни период 2008-2012. године*, Сарајево, 2013.
- [9] Извршења буџета Републике Србије, Судска пракса бр. 5.
- [10] Јовановић, П., „Нормативни оквири мобинга“, *Социјална права и достојанство на раду*, Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права, број 1/2008, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2008.
- [11] Лукић, Р., „Расподела надлежности између заједничких институција Босне и Херцеговине и ентитета“, Зборник радова са научног скупа у организацији Академија наука и уметности Републике Српске, Бања Лука, 2000. године, стр. 56-65.
- [12] Лукић, Р., „Улога Уставног суда Босне и Херцеговине у заштити уставних слобода и права“, *Правни живот*, 14/2007, том VI, Београд, стр. 965-980.
- [13] Лукић, Р., „Сувереност Босне и Херцеговине у одлукама Уставног суда Босне и Херцеговине и Европског суда за људска права“, *Правни живот* 3-4/2010, Београд, стр. 77-92.
- [14] Марић, Б., „Реформа судске власти у РС-у“, *Анали Правног факултета у Београду* 2002, Vol. 50, No. 1-2, 158 (176).
- [15] Петровић, Б., „Механизми заштите људских права“, *Правна ријеч*, бр 18/2009, Бања Лука, 2009.
- [16] Становчић, В., „Основни циљеви и правци промена нашег правног система“, *Правни информатор*, број 7-8, година IV, Стручно-информативни часопис за савремене правнике, Београд, јун/јул, 2001.
- [17] Топаловић, В., „Остваривање и заштита права из радног односа кроз колективно преговарање и конвенције МОР-а са освртом на колективни уговор“ Факултет правних наука Паневропског универзитета „Аперион“, Сарајево, 2008.
- [18] Центар за едукацију судија и тужилаца Републике Српске, „Извештај и материјали са Семинара из грађанскоправне области „Радно право“, Мраковица, 2011.
- [19] Центар за едукацију судија и тужилаца Републике Српске, „Извештај са семинара из области радног права“, Бања Лука, 2010.

Прописи

Домаћи прописи

- [1] *Bosnia and Herzegovina Essential Texts*, треће ревидирано и допуњено издање (у преводу: Босанско- херцеговачки темељни текстови).
- [2] *Дејтонски мировни споразум*, Лига за заштиту приватне својине и људских права, Требиње
- [3] *Декларација Уједињених народа о правима особа које припадају националним или етничким, вјерским или језичким мањинама, 1990.*
- [4] *Закон о кривичном поступку*, Федерално министарство правде, Сарајево 1998.
- [5] *Закон о раду Федерације БиХ*, Службене новине Федерације БиХ 43/99, 32/00, 29/03.
- [6] *Закон о већу упосленика*, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 38/04.
- [7] *Закон о штрајку*, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 14/00.
- [8] *Закон о упошљавању странаца*, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 8/99.
- [9] *Закон о посредовању у упошљавању и социјалној сигурности неупослених особа*, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 55 /00, 41/01, 22/05, 09/08.
- [10] *Закон о заштити на раду*, Службени лист СР Босне и Херцеговине број 22/90.
- [11] *Закон о раду*, Службени гласник Републике Српске, број 55/07.
- [12] *Општи колективни уговор РС*, Службени гласник РС број 27/06 и 31/06.
- [13] *Закон о савјетима радника*, Службени гласник Републике Српске, број 26/01.
- [14] *Закон о запошљавању*, Службени гласник Републике Српске, број 54/05 и 64/06.
- [15] *Закон о заштити на раду*, Службени гласник Републике Српске, број 1/08.
- [16] *Закон о штрајку*, Службени гласник Републике Српске, број 10/98.
- [17] *Закон о запошљавању страних држављана и лица без држављанства*, Службени гласник Републике Српске, број 97/04, 96/05 и 123/06.
- [18] *Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању инвалида*, Службени гласник Републике Српске, број 98/04 и 91/06.
- [19] *Закон о раду Брчко Дистрикта*, Службени гласник Брчко Дистрикта, број 19/06, 19/07 и 25/08.

- [20] *Закон о заштити на раду*, Службени гласник Брчко Дистрикта број, 31/05 и 35/05.
- [21] *Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености*, Службени гласник Брчко Дистрикта, број 33/04, 19/07 и 25/08.
- [22] *Закон о запошљавању странаца*, Службени гласник Брчко Дистрикта, број 15/09 и 19/09.
- [23] *Збирка кантоналних прописа Кантона Сарајево*, Службени лист, Сарајево 1997.
- [24] *Збирка закона о: управном, ванпарничном поступку и управним споровима*, ЈП НИО Службени лист БиХ, 1998.
- [25] *Збирка закона о: парничном, и ванпарничном поступку*, ЈП НИО Службени лист БиХ, 1999.
- [26] *Закон о превозу у унутарњем цестовном промету*, Службени лист Босне и Херцеговине, Сарајево
- [27] *Закон о привредним/господарским друштвима*, Службени лист Босне и Херцеговине, Сарајево
- [28] *Зборник закона и других прописа ФБиХ*, Пословна штампа, Сарајево 2002.
- [29] *Збирка кривичних/казнених прописа ФБиХ*, Сарајево 1998.
- [30] *Збирка прописа Републике Српске*, Глас Српски, Бања Лука 2002.
- [31] *Закони Босне и Херцеговине*, Norstedts Juridik, Stockholm 1999.
- [32] *Збирка царинских прописа*, Графомарк, Лакташи. 2002.
- [33] *Закон о слободи приступа правним информацијама у Босни и Херцеговини*, Службени Гласник бр. 28, 17.11.2000.
- [34] *Заједничка декларација која се односи на пропис (ЕС)Но 1049/2001 Европског парламента и Вијећа од 30. маја 2001. У вези с јавним приступом документима Европског парламента, Вијећа и Комисије*, Службене новине L 173, 27/06/2001 Р. 0005-0005
- [35] *Кривични законик Републике Српске* Бања Лука. 2000.
- [36] *Коментар закона о радним односима и плаћама службених органа управе у Федерацији Босне и Херцеговине и Кантону Сарајево*, Зап библиотека, Сарајево. 1999.
- [37] *Коментар закона о управним споровима БиХ*, НИП Привредна штампа д.д. Сарајево. 2001.
- [38] *Опита декларација о људским правима*, Свјетска здравствена организација, Регионални уред за Европу, Уред за БиХ, Сарајево. 1996.
- [39] *Општи колективни уговор за територију Федерације БиХ*, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, број 54/05.

- [40] Одлука Вијећа од 29. новембра 2001. о измјенама Пословника Вијећа, Службене новине Л 313, 30/11/2001 П. 0040-0043
- [41] *Устави БиХ/Федерација, РС и кантони*, Федерално министарство правде, Сарајево. 1998.
- [42] *Уставни суд Босне и Херцеговине*, Уставни суд БиХ, Сарајево 2000.

Међународни прописи

- [1] *Декларација Уједињених народа о отклањању свих врста нетолеранције и дискриминације на основу вјере или вјероисповијести*, 1981.
- [2] *Документ усвојен на Конференцији OSCE-а о људској димензији*, Копенхаген, Поглавље IV, 1990.
- [3] *Европска конвенција о заштити људских права и темељних слобода, и допунски протоколи*, 1950.
- [4] *Европска социјална повеља*, 1961. и допунски протоколи, 1950.
- [5] *Европска повеља за регионалне језике и језике мањина*, 1992.
- [6] *Конвенција о држављанству удатих жена*, 1957.
- [7] *Конвенција о смањењу броја лица без држављанства*, 1961.
- [8] *Конвенција о правима дјетета*, 1989.
- [9] *Међународна конвенција о заштити права свих радника-миграната и чланова њихових породица*, 1990.
- [10] *Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима*, 1966.
- [11] *Међународни пакт о грађанским и политичким правима*, 1966. и *Опциони протоколи 1966. и 1989.*
- [12] *Препорука парламентарне скупштине Европског савјета о прописима о мањинама, чланови 10-13*, 1990.
- [13] *Универзална декларација о људским правима*, 1948.

Веб – сајтови

- [1] Домаћа комисија за преиспитивање примене Устава: *Финансијска аутономија индијског правосуђа*, www.lawmin.nic.in
- [2] Европска конвенција о информацијама о закону иностране земље, Лондон, 07. јуни 1968. и Додатни протоколи Страсбург, 15. 03.1978, www.conventions.coe.int

- [3] ISI – Индекс Рангирања Друштва за пружање информација; ISI Земље и тренутно рангиране, www.worldpaper.com
- [4] Online правна информација у Данској, Норвешкој и Шведској; Водич за правна истраживања Федералне Републике Југославије, www.llrx.com
- [5] Пропис (ЕС) No 1049/2001 о Европском парламенту и већу од 30. маја 2001. У вези са јавним приступом документима Европског парламента, Већа и Комисије, Службене новине L 145, 31/05/2001 P. 0043 – 0048, www.europa.eu.int
- [6] Парламент Федерације Босне и Херцеговине, Усвојени закони www.parlamentfbih.gov.ba
- [7] Слободан приступ свим документима (EUR/Lex) www.europa.eu.int
- [8] SLO-IUS: електронски форум словенских правника, Кдо бо продајал законе? - О достојности предписов ин јавних правних информација www.www2.arnes.si

ПРИЛОГ

На основу члана 17. тачка 28. Закона о високом судском и тужилачком савету Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 25/04, 93/05, 48/07 и 15/08) Високи судски и тужилачки савет Босне и Херцеговине на седници одржаној дана 01.12. 2010. године донео је

УПУТСТВО

за израду плана решавања старих предмета према старости иницијалног акта

I - Опште одредбе

1. Овим Упутством за израду плана решавања старих предмета према старости иницијалног акта (у даљем тексту: Упутство) уређује се обавеза судова за доношење плана решавања старих предмета, услови који морају бити испуњени да би постојала обавеза за суд да донесе овај план, садржај плана, праћење спровођења плана, ангажовање председника судова у реализацији плана, информисање о спровођењу плана решавања старих предмета и одговорност судија, председника судских одељења и председника судова за спровођење плана.

2. Циљ овог Упутства је да се обезбеди да сви судови у Босни и Херцеговини који имају већи број нерешених старих предмета донесу једнообразне планове за решавање старих предмета којим ће се обезбедити да судови у складу с тим планом реше што више старих предмета, те да се обезбеди праћење спровођења ових планова од стране Високог судског и тужилачког савета Босне и Херцеговине (у даљем тексту: ВСТС), као и одговорност судија, председника судских одељења и председника судова у решавању старих предмета.

3. Изрази употребљени у овом Упутству имају следеће значење:

Иницијални акт је акт којим странке покрећу поступак пред судом (нпр. тужба, предлог, оптужница),

Предмет хитне природе је врста предмета у којима је законом прописано да је у тим предметима поступак хитан,

Предмет процесне природе је предмет где се ради о процесним питањима и где се предмет не решава у меритуму (надлежност, прекид поступка),

Интерно договорена норма је норма која је процентуално већа од прописане норме коју суд у Плану утврди да ће судије остваривати у одређеном временском периоду, Реферат представља одређену врсту предмета, која се означава са скраћеним називом (П, К Гж Кж итд),

Основни реферати у општинским/основним судовима су кривични (К-предмети) и парнични (П-предмети и Пс-предмети) реферат, а у кантоналним/окружним судовима првостепени кривични и управни реферат и сви предмети који се решавају по правним лековима.

ЦМС је скраћеница за аутоматско управљање предметима

II – Дефинисање старих предмета

Обзиром на постојање великог броја процесних закона за све судске реферате, те великог броја законских рокова везаних за временске рокове у поступању по појединим врстама предмета, то је потребно одредити по појединим рефератима који предмети спадају у старе и заостале предмете. Радна група је лоцирала највећу концентрацију старих и заосталих предмета на казненом, грађанском, управном и извршном реферату, а уколико поједини судови имају велики број таквих предмета и на неким другим рефератима, потребно је да сами одреде који се предмети унутар тих реферата имају сматрати старим и заосталим предметима.

Разврстано по рефератима старим предметом се има сматрати:

КРИВИЧНИ РЕФЕРАТ

А. Први степен:

На првом степену кривичног реферата имамо тренутно предмете који се воде по ранијем Закону о кривичном поступку (ЗКП) и предмете који се воде по новом ЗКП-у.

Имајући у виду рокове у ЗКП-у, како у вези потврђивања оптужнице, изјашњења о кривици тако и заказивања главне расправе, у кривичним предметима би се главна расправа морала најкасније заказати у року од 4 месеца од дана пријема оптужнице. Имајући у виду дужину трајања кривичног поступка пред нашим судовима, као и рокове за израду судске одлуке, реално би било третирати старим и заосталим предметом сваки кривични предмет у којем главна расправа није завршена нити након једне године од дана пријема оптужнице у суд.

Б. Други степен:

Иако ЗКП није прописао рокове унутар којих је другостепени суд дужан донети

одлуку по изјављеној жалби и захтеву за понављање поступка, ценећи одредбу члана 330. ставак 4. ЗКП-а ФБИХ („Службене новине Федерације БиХ“, број 35/03) и члана 321. ставак 4. ЗКП-а РС („Службени гласник Републике Српске“, број 50/03), према којем је веће апелационог одељења, у случају да се оптужени налази у притвору, дужно донети одлуку најкасније у року од 3 месеца од дана када је примило списе, те ценећи становишта Европског суда за људска права о појму разумног рока за решавање казних предмета, то би се старим и заосталим другостепеним казним предметом требао сматрати сваки предмет који није решен о року од 3 месеци од дана пријема жалбе у суд.

ПАРНИЧНИ РЕФЕРАТ

А. Први степен:

Имајући у виду временске рокове који су предвиђени Законом о парничном поступку (ЗПП) у свези времена за одговор на тужбу, заказивање припремног рочишта, заказивање главне расправе, трајања главне расправе и времена за израду судске одлуке, те ценећи просечно време завршетка првостепених парничних предмета у којима је потребно подузети све могуће процесне радње, могло би се узети да би сваки парнични предмет који није решен у року од једне године од дана пријема тужбе у суд, требао бити третиран под појмом старог и заосталог предмета.

Пошто у категорији првостепених парничних предмета имамо предмете чије је решавање по законској дефиницији “хитне” природе (радни спорови, сметање поседа, извршења, стамбени спорови, породични односи), то је, обзиром на све законске рокове везане за време заказивања и одржавања појединих процесних фаза поступка, реално узети за ову категорију предмета да се старим и заосталим предметима имају сматрати предмети ове врсте који нису решени нити након 6 месеци од њиховог пријема у суд.

Б. Други степен:

Према одредби члана 217. ЗПП-а ФБиХ („Службене новине Федерације БиХ“, број 53/03) и ЗПП-а РС („Службени гласник Републике Српске“, број 58/03), другостепени суд је дужан решити жалбу у року од 45 дана од дана пријема жалбе у суд, тако да би се према тој одредби сви предмети у којима је жалба примљена пре 45 дана имали сматрати старим и заосталим предметима. Без обзира на основаност примедби на краткоћу овог законског рока, по принципу легалитета овај рок се мора поштовати, те је стога и радна група предњег мишљења да су сви другостепени предмети који нису завршени за 45 дана од дана пријема жалбе у суд “стари и заостали предмети”, те да је крајњи циљ реформе цивилног правосуђа да се жалбени предмети доиста и завршавају у овом

року од 45 дана, док се предмети који су законски означени као “хитни предмети” требају завршавати и у краћем временском року, односно одмах по пријему жалбе у суд.

Ц. Ревизије и понављање поступка:

Иако ЗПП не познаје законске рокове за одлучивање по изјављеним ревизијама и понављањима поступка, радна група сматра, ценећи законски рок за одлучивање апелационог суда по жалби на првостепену одлуку, да би се старим и заосталим предметима ове врсте могли назвати сви предмети ревизије и понављања поступка који нису завршени у року од 6 месеци од дана пријема предмета у суд, те да би судови који имају 6-то месечну неажурност на овим рефератима морали донети свој план решавања ове врсте старих и заосталих предмета.

УПРАВНИ РЕФЕРАТ

А. Први степен:

Закон о управним споровима (ЗУП) не прецизира рок у којем би требао бити завршен првостепени предмет управног спора, али имајући у виду поједине законске рокове везане за период одговора на тужбу, израде одлуке, интенцију реформираног поступка управног спора да се знатно убрза рад по овим предметима и сл, произилази да би се старим и заосталим предметима могли назвати сви предмети управних спорова код којих предмет није завршен ни након протеча рока од 6 месеци од дана пријема тужбе у суд.

Б. Другостепени управни предмети и предмети по ванредним правним лековима:

Према одредбама Закона о управним споровима радна група сматра да би се старим и заосталим предметима могли назвати сви предмети управних спорова код којих предмет није завршен ни након протеча рока од 6 месеци од дана пријема предмета у суд.

ИЗВРШНИ РЕФЕРАТ

Имајући у виду одредбе члана 5. Закона о извршном поступку („Службене новине Федерације БиХ“, број 32/03; „Службени гласник Републике Српске“, број 59/03) у којима стоји да је у поступцима извршења суд дужан да поступа хитно и да предмете узима у рад редом како их је примио, те имајући у виду оптерећеност свих наших суда старим предметима ове врсте (у неким срединама се може говорити и о огромним заостацима на овом реферату), као и све бројне и специфичне проблеме везане за непосредно и посебно принудно извршење, радна група сматра да се старим извршним пре-

дметом има сматрати сваки овакав предмет старији од једне године дана рачунајући од датума пријема предлога у суд.

III – План решавања старих предмета

4. Пре доношења Плана решавања старих предмета неопходно је да судови изврше анализу узрока који су довели до великог броја нерешених старих предмета.

5. Сваки суд који има тромесечну норму нерешених старих предмета по судији који раде на том реферату дужан је донети План решавања старих предмета за тај реферат.

6. План решавања старих предмета доноси се само за старе предмете који нису хитне природе, укључујући и земљишно књижне предмете и предмете регистрације пословних субјеката. Из плана решавања старих предмета искључени су предмети извршења на основу веродостојне исправе (рачун) тзв. комунални предмети.

7. Предмете који су по закону хитне природе, као и предмете процесне природе, потребно је решавати одмах, и то према старости иницијалног акта.

8. План решавања старих предмета треба да садржи:

- називе реферата за које се план доноси;
- укупан број нерешених старих предмета по рефератима;
- укупан број предмета по рефератима који се не могу решити због процесних или других законских сметњи;
- проценат у којем се планира пребачај судијске норме;
- број нерешених старих предмета по годинама иницијалног акта;
- проценат старих предмета које судија треба да реши у односу на хитне и остале предмете, према процени председника суда.
- начин праћења реализације Плана и
- одговорност судија, председника судских одељења и председника суда за спровођење Плана.

Сви предмети из Плана морају бити евидентирани у ЦМС до првог полугодишњег извештајног циклуса са изузетком земљишно књижних предмета и предмета регистрације пословних субјеката.

9. Председник суда ће користити одређене функционалности и извештаје ЦМС-а те друге судске евиденције за предмете који нису евидентирани у ЦМС за креирање годишњег Плана решавања старих предмета.

10. Саставни део плана решавања старих предмета чини табеларни преглед нерешених првостепених старих предмета, које судије треба да реше по том плану током године по старости иницијалног акта, а табеларни преглед ће се креирати директно из ЦМС-а уколико суд има све старе предмете евидентиране у ЦМС.

11. У циљу равномерније оптерећености судија са старим предметима који раде на истом реферату председник суда може извршити прерасподелу предмета.

12. Судије које решавају првостепене предмете дужни су током месеца да узимају у рад старе предмете пописане у табеларном прегледу из тачке 10. овог Упутства, као и предмете у којима је одлука укинута од стране више судске инстанце, а судије које решавају предмете по правним лековима требају током месеца да реше планом одређен број предмета и то по редоследу предмета у ЦМС према старости иницијалног акта.

13. Уколико у суду постоје стари предмети који се не могу решити због процесних или других законских сметњи ти предмети неће се уносити у План решавања старих предмета, али се о њима мора водити евиденција, путем ЦМС-а или мануелно, како би се знало колико суд има укупно нерешених старих предмета.

14. Број старих предмета које судија треба да реши током месеца мора износити најмање 40% месечне норме за предмете на којима судија ради.

15. Годишње Планове решавања старих предмета суд је дужан доносити све док за то постоје услови из тачке 5. овог Упутства.

16. Планове о решавању старих предмета судови су дужни донети најкасније до 31. јануара за текућу годину.

17. Сви судови који донесу ове планове дужни су исте доставити ВСТС, док су општински/основни судови дужни ове планове доставити и кантоналним, односно окружним судовима, а кантонални односно окружни судови и врховним судовима ентитета. Основни суд Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине дужан је овај план доставити и Апелационом суду Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине.

18. Судови који у складу са овим Упутством нису обавезни да донесу План решавања старих предмета дужни су о томе да обавесте ВСТС и непосредно виши суд, уз навођење краћег образложења да нису испуњени услови из тачке 5 овог Упутства.

IV – Праћење реализације Плана

19. Судови су дужни да на седницама судских одељења сваког месеца прате реализацију Плана, те да на стручном колегијуму судија свака три месеца анализирају спровођење плана решавања старих предмета и по потреби предузимају одговарајуће

мере које ће бити у функцији доследног спровођења Плана решавања старих предмета.

20. О спровођењу Плана решавања старих предмета председници општинских/основних судова су дужни доставити полугодишњу и годишњу информацију у електронској обради кантоналним/окружним судовима, а председници кантоналних/окружних судова су дужни да обједињену информацију о решавању старих предмета на свом подручју (округу) доставе ВСТС и Врховном суду ентитета. Председник Основног суда Брчко Дистрикт БиХ је дужан ову информацију доставити Апелационом суду Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине, а обједињену информацију Апелациони суд Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине дужан је доставити ВСТС.

21. Полугодишњу Информацију из тачке 20. овог Упутства председници општинских/основних судова и Основног суда Брчко Дистрикт БиХ су дужни доставити кантоналним/окружним судовима, односно Апелационом суду Брчко Дистрикт БиХ најкасније до 10. јула текуће године, а годишњу информацију најкасније до 20. јануара текуће године за претходну годину, а председници кантоналних/окружних судова и председник Апелационог суда Брчко Дистрикт БиХ су дужни полугодишњу информацију доставити ВСТС најкасније до 20. јула за текућу годину, а годишњу информацију најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину.

22. Председници врховних судова ентитета и Суда Босне и Херцеговине су дужни полугодишњу информацију из тачке 21. овог Упутства доставити ВСТС најкасније до 20. јула за текућу годину, а годишњу информацију најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину.

23. Информација о спровођењу Плана решавања старих предмета треба да садржи:

- оцену у погледу степена реализације Плана;
- разлоге евентуалне непотпуне реализације Плана;
- број решених старих предмета у извештајном периоду;
- број нерешених старих предмета на крају извештајног периода и
- број старих предмета који се нису могли решити у извештајном периоду услед процесних или других законских сметњи.

24. Саставни дио информације о спровођењу плана решавања старих предмета чине:

- Табела I - Преглед решених старих предмета по старости иницијалног акта у извештајном периоду

- Табела II - Преглед старости нерешених старих предмета по старости иницијалног акта на крају извештајног периода.

25. Судови који у складу са овим Упутством нису обавезни да донесу План, дужни су непосредно вишем суду доставити само попуњене табеле из тачке 24. овог Упутства.

26. Саставни део обједињених информација које ВСТС достављају кантонални/окружни судови и Апелациони суд Брчко Дистрикт БиХ чине:

- Табела III - преглед решених старих предмета по старости иницијалног акта по судовима за подручје кантоналног/окружног суда и Апелационог суда Брчко Дистрикт БиХ за извештајни период.
- Табела IV - преглед нерешених старих предмета по старости иницијалног акта по судовима за подручје кантоналног/окружног суда и Апелационог суда Брчко Дистрикт БиХ на крају извештајног периода

27. Председник непосредно вишег суда може од председника непосредно нижег суда затражити информацију о спровођењу плана и уколико утврди да се план не спроводи у пракси дужан је о томе обавестити ВСТС.

V – Ангажовање председника судова

28. У решавању предмета током трајања Плана рјешавања старих предмета морају се ангажовати и председници општинских/основних судова (осим Општинског суда у Сарајеву и Основног суда у Бања Луци) и кантоналних/окружних судова, а који нису обавезни да раде предмете према одредби члана 5. став 3. Критеријума за оцену рада председника судова Босне и Херцеговине, како би допринели решавању што већег броја предмета.

29. Председници судова из тачке 28. овог Упутства треба месечно да реше најмање 25% предмета месечне норме судија предвиђене за предмете које узму у рад.

30. Председници судова су обавезни да решавају предмете који спадају у основне реферате.

VI – Одговорност за провођење плана

31. Председници судова одговорни су:

- За благовремено доношење планова решавања старих предмета;
- За континуирану анализу реализације плана на седницама стручног колегијума

свака три месеца;

- За благовремено достављање планова и информација надлежним телима;
- За актуелизацију мера које доприносе реализацији плана.

32. Председници судских одељења одговорни су :

- За праћење реализације плана у дијелу који се односи на то одељење;
- За месечну анализу реализације плана на седницама судског одељења;
- За благовремено и уредно достављање председнику суда података и информација о реализацији плана у одељењу;
- За подношење извештаја на стручном колегијуму о реализацији плана у одељењу;
- За благовремено предлагање председнику суда потребних мера у циљу реализације плана у одељењу.

33. Судије су одговорне за решавање предмета по старости иницијалног акта у складу са планом решавања старих предмета.

VI – Прелазне и завршне одредбе

34. Саставни део овог Упутства чине следећи обрасци:

- Табела I - Преглед решених старих предмета по старости иницијалног акта у извештајном периоду (Образац 1)
- Табела II - Преглед старости нерешених старих предмета по старости иницијалног акта на крају извештајног периода (Образац 2)
- Табела III - Преглед решених старих предмета по старости иницијалног акта по судовима за подручје кантоналног/окружног суда и Апелационог суда Брчко Дистрикт БиХ у извештајном периоду (Образац 3)
- Табела IV - Преглед нерешених старих предмета по старости иницијалног акта по судовима за подручје кантоналног/окружног суда и Апелационог суда Брчко Дистрикт БиХ на крају извештајног периода (Образац 4)

35. Надзор за спровођење Плана врше чланови Сталне комисије за праћење имплементације Упутства за израду плана решавања старих предмета и ефикасност правосуђа и представници Јединице за ефикасност правосуђа, путем табела које су саставни део овог Упутства и релевантних извештаја из ЦМС-а.

36. Ово Упутство ступа на снагу 8 дана од дана доношења.

37. Ступањем на снагу овог Упутства престају да важе одредбе Упутства ВСТС

БиХ за анализу стања и израду плана решавања старих и заосталих предмета у судовима БиХ број ВСТС-07-0872-07092005 од 30. 08. 2005. године, које се конкретно односе на израду плана решавања старих предмета.

Табела I - Преглед решених старих предмета по старости иницијалног акта у извештајном периоду (од ___ до ___)

Реферат	Иницирани 2010-06.	Иницирани 2005-01.	Иницирани 2000-96.	Иницирани 1995-91.	Иницирани пре 1991.	Укупно
Укупно:						

Табела II - Преглед старости нерешених старих предмета по старости иницијалног акта на крају извештајног периода (од ___ до ___)

Реферат	Иницирани 2010- 2006.г.	Иницирани 2005- 2001.г.	иницирани 2000- 1996. г.	Иницирани 1995- 1991. г.	Иницирани пре 1991.г	Број предм. који се не могу ријешити због процесних сметњи	Укупно
Укупно:							

Табела III - преглед решених старих предмета по старости иницијалног акта по судовима за подручје кантоналног/окружног суда/ Апелационог суда Брчко Дистрикт БиХ за извештајни период (од ___ до ___)

Назив суда	Иницирани 2010-06.г.	Иницирани 2005-01.г.	Иницирани 2000-96.	Иницирани 1995-91.	Иницирани пре 1991	Укупно
Укупно:						

Табела IV - преглед нерешених старих предмета по старости иницијалног акта по судовима за подручје кантоналног/окружног суда/Апелационог суда Брчко Дистрикт БиХ на крају извјештајног периода (од ___ до ___)

Назив суда	Иницирани 2010-2006.г.	Иницирани 2005-2001 .г.	Иницирани 2000-1996. г.	Иницирани 1995-1991. г.	Иницирани прије 1991 .г	Број предм. који се не могу решити због процесних сметњи	Укупно
Укупно:							