

Decembar 2018. godine

Monitoring i evaluacija pravosudnog sistema: neka metodološka pitanja i njihove implikacije na mjerenje odgovora pravosuđa na korupciju

1. Uvod

U posljednjih desetak godina intenzivirane su aktivnosti na globalnom planu kako bi se razvili odgovarajući metodološki instrumenti na osnovu kojih bi se omogućilo što pažljivije praćenje rada pravosuđa i što preciznije uočavanje trendova u pogledu uspješnosti pravosudnih institucija u praksi. U fokusu pažnje različitih aktera u pravosuđu sve više su metodologije, kategorije i indikatori koji omogućavaju sagledavanje stanja pravosudnog sistema na različitim nivoima: od stanja vladavine prava općenito do praćenja i mjerenja učinka sudija i tužilaca.

Osnovni je cilj ovog teksta prezentirati neke od bitnih problema, dilema i mogućih metodoloških pristupa monitoringu i analizi rada pravosuđa u Bosni i Hercegovini (BiH), s posebnim osvrtom na procesuiranje korupcije kao oblasti koja je već dugo predmet naročite pažnje i domaće javnosti i međunarodnih aktera. Relevantnost i aktuelnost ovog teksta je posebno izražena s obzirom na potrebu redefiniranja ukupnog pristupa praćenju rada sudova i tužilaštava, odnosno sudija i tužilaca u BiH, a u skladu s preporukama relevantnih međunarodnih instanci.¹ Stoga se skica izazova i mogućih načina praćenja rada pravosuđa u domenu procesuiranja korupcije koju će ponuditi ovaj tekst može smatrati skromnim doprinosom tom važnom zadatku koji stoji pred pravosuđem u BiH.

2. Dileme i izazovi

Definiranje metodološkog okvira za monitoring, odnosno mjerenje rada pravosuđa nije jednostavan zadatak. Prvi izazov u tom smislu jeste izazov konceptualizacije, odnosno utemeljenog utvrđivanja koncepta i vrijednosti koja se mjeri.² Postoji nekoliko ključnih konceptata koji su predmet monitoringa i mjerenja u različitim metodološkim pristupima, ali se čini da dominiraju *efikasnost*, *efektivnost* i *kvalitet*.

¹ Vidjeti, npr., Group of States Against Corruption (GRECO), Compliance Report Bosnia and Herzegovina: Fourth Evaluation Round: Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, GrecoRC4(2017)22 (Strasbourg: GRECO, 22. 5. 2018), preporuka br. IX. I preporuke proizašle iz analize sistema evaluacije sudija i tužilaca u BiH od strane eksperata Evropske unije, koja je izvršena u aprilu 2017. godine, također sugeriraju da je potrebno osigurati bolji balans između kvantitativnih i kvalitativnih kriterija.

² Uporedi Tom Ginsburg, "Pitfalls in Measuring the Rule of Law", *Hague Journal of the Rule of Law* 3, br. 2 (2011), str. 270–274.

Efikasnost u kontekstu pravosuđa uglavnom se posmatra kroz kvantitativne pokazatelje, statistike o broju predmeta koji se riješe u određenom periodu, dužinu postupaka i slično. Takvi podaci su uglavnom lako dostupni i nude bitne elemente za ocjenu efikasnosti pravosudnog sistema u relevantnim aspektima. Međutim, za potpuniju ocjenu rada pravosuđa u ovom segmentu potrebne su i referentne vrijednosti koje će omogućiti kontekstualiziranje statističkih podataka, koji sami po sebi najčešće ne govore mnogo.³

No, efikasnost nije jedina vrijednost u radu pravosuđa i fokus na taj konkretni aspekt nužno će ponuditi parcijalnu sliku. Stoga niz metodoloških pristupa mjerenju rada pravosuđa usvaja efektivnost kao operativni koncept. To je složeniji koncept, sastavljen od čitavog niza kategorija i indikatora koji su kompleksniji za praćenje i mjerenje, ali zauzvrat nude znatno cjelovitiju sliku rada pravosuđa. Prema jednoj od predloženih definicija, efektivan je onaj krivičnopравни sistem koji je “u stanju da uspješno istraži i procesuirá krivična djela, u razumnom roku, kroz sistem koji je nepristrasan i nediskriminatoran, te lišen korupcije i neprimjerenog utjecaja vlasti, istovremeno osiguravajući da se u praksi poštuju i prava žrtava i prava optuženih”.⁴ Dakle, efektivnost pravosuđa u takvoj vizuri obuhvata i krajnji ishod rada pravosudnih institucija, ali i procesna pitanja, kao i pitanja neovisnosti i integriteta nosilaca pravosudnih funkcija. Važno je istaći da se efektivnost razlikuje od koncepta efikasnosti utoliko što “mjera koja je efektivna postiže postavljene ciljeve, ali bez referiranja na troškove; mjera koja je efikasna postiže cilj uz prihvatljive troškove ili uz troškove koji su niži od onih koje bi podrazumijevali alternativni pristupi”.⁵

U javnosti, a naročito u krugovima donosilaca odluka, akcenat se često stavlja samo na jedan aspekt rada pravosuđa – efikasnost ili produktivnost, pri čemu se zanemaruju druge bitne dimenzije, kao što je kvalitet rada pravosuđa, koji je posebno bitan u krivičnim predmetima.⁶ Zbog toga je važno uzeti u obzir i kvalitativnu dimenziju, koja se odnosi na pitanje kvaliteta odluka i ukupnih “usluga” koje pravosudni sistem pruža. Prema nekim autoritativnim izvorima, kvalitet se čak može smatrati i integralnim elementom efikasnosti pravosudnog sistema.⁷ Može se reći da je i efektivnost u snažnoj korelaciji s kvalitetom pravosuđa, pri čemu se naglasak stavlja kako

³ O nekim problemima u utvrđivanju referentnih vrijednosti detaljnije se govori u nastavku teksta.

⁴ World Justice Project, “Criminal Justice (Factor 8)”, <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018/factors-rule-law/criminal-justice-factor-8?page=21> (stranica posjećena 27. 12. 2018).

⁵ Open Society Institute Sofia, *Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness: Comparative Research* (Sofia: Open Society Institute, 2008), str. 30, https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/promoting_20090217.pdf (stranica posjećena 29. 12. 2018).

⁶ Vidjeti, npr., Pim Albers, “Performance Indicators and Evaluation for Judges and Courts, Council of Europe”, str. 3, <https://irm.coe.int/performance-indicators-and-evaluation-for-judges-and-courts-dr-pim-alb/16807907b0> (stranica posjećena 29. 12. 2018).

⁷ Vidjeti, npr., Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities (Committee of Ministers of the Council of Europe, 17. 11. 2010), par. 31 (“Efikasnost je donošenje kvalitetnih odluka u razumnom vremenu, uz pravično razmatranje relevantnih pitanja”).

na kvalitet samih rezultata (prvenstveno optužnica i presuda) tako i na kvalitet samog procesa donošenja sudskih i tužilačkih odluka.

Postoje različite metode i okviri za mjerenje kvaliteta sudskog sistema. Sumarno govoreći, kvalitet u ovom kontekstu može biti uže shvaćen i podrazumijevati posmatranje isključivo pravne dimenzije djelovanja pravosuđa, odnosno kvaliteta sudskih i tužilačkih akata u skladu sa definiranim indikatorima. No, postoji i šire razumijevanje kvaliteta pravosuđa, koje podrazumijeva i kvalitet postupka, ali i percepciju kvaliteta od strane korisnika ili potencijalnih korisnika usluga pravosudnih institucija.⁸

U praksi, u domenu pravosuđa, dimenzija kvaliteta najčešće podrazumijeva uski fokus na kvalitet krajnjeg proizvoda – sudske ili tužilačke odluke. Pritom ne postoji konsenzus o tome da li u posmatranju kvaliteta rada pravosuđa treba uzeti u obzir i druge faktore, kakvi su organizacijski aspekti njihovog rada ili, pak, zadovoljstvo “korisnika” načinom na koji obavljaju svoje poslove, tretman strana u postupku ili dužinu postupaka. Ipak, primjetno je da se u posljednje vrijeme sve češće uzima u obzir navedena šira perspektiva u razumijevanju kvaliteta rada pravosuđa.⁹

Kada se utvrdi odgovarajući operativni koncept, naredni izazov je definiranje indikatora. Naime, oni moraju imati određenu vrijednost koja bi trebala proizlaziti iz teorijskog određenja konkretnog pojma. Indikator bi, u idealnom scenariju, trebao biti izražen u apsolutnim vrijednostima: što je veća vrijednost po konkretnom indikatoru, to je stanje u pravosuđu bolje. Problem je, međutim, što te vrijednosti nisu uvijek jasne za sve indikatore, jer ni samo teorijsko određenje čitavog niza relevantnih pojmova nije dovoljno precizno ili lišeno kontroverzi. Dobar primjer je nezavisnost pravosuđa. Više nezavisnosti pravosudnih institucija i nosilaca pravosudnih funkcija je svakako pozitivno, ali vjerovatno niko razuman ne bi zagovarao apsolutnu nezavisnost sudija i tužilaca, koja bi dovela u pitanje i njihovu odgovornost. Stoga bi u konkretnom slučaju, ali i u slučaju nekih drugih sličnih indikatora, kakav je, npr., udio osuđujućih presuda u ukupnoj populaciji donesenih presuda u određenom periodu, trebalo govoriti o optimalnim, a ne o apsolutnim vrijednostima.¹⁰ Ovaj izazov je utoliko veći što je takve optimalne vrijednosti konkretnih indikatora često teško utvrditi.

Pored toga, i u vezi s prethodnim pitanjem, mnogi metodološki pristupi postavljaju i okvirni cilj ili idealni scenario u odnosu na koji se mjeri napredak u radu pravosuđa. No, definiranje tih ciljeva, odnosno referentnog okvira uvijek je kompleksan zadatak. Pored toga, često nije jasno ko bi trebao postaviti konkretne ciljeve u tom domenu – svaka pravosudna institucija za sebe, institucija nadležna za upravljanje i regulaciju u pravosuđu (npr., Visoko sudsko i tužilačko vijeće u BiH) za pravosudni sistem u cjelini ili možda čak politički predstavnici, nosioci strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije itd. Istovremeno, sami ciljevi koji se postavljaju

⁸ Vidjeti, npr., European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Measuring the Quality of Justice*, CEPEJ(2016)12, (Strasbourg: CEPEJ, 7. 12 2016), <https://rm.coe.int/1680747548> (stranica posjećena 28. 12. 2018).

⁹ Pim Albers, “Quality Assessment of Courts and the Judiciary: From Judicial Quality to Court Excellence”, str. 23, [http://www.albersconsulting.eu/pdf/albers%20opgemaakt%20kwaliteit\(clean\).pdf](http://www.albersconsulting.eu/pdf/albers%20opgemaakt%20kwaliteit(clean).pdf) (stranica posjećena 28. 12. 2018).

¹⁰ Uporedi Ginsburg, “Pitfalls in Measuring the Rule of Law”, str. 272–273.

pred pravosudne institucije nužno su mnogostruki, a često i kontradiktorni: npr., akcenat na veću produktivnost u smislu povećanog broja presuda ili optužnica može imati negativan efekat na kvalitet pravosudnih akata.¹¹

Naredna bitna odluka u monitoringu i mjerenju rada pravosuđa je utvrđivanje odgovarajućeg predmeta mjerenja, odnosno nivoa analize na kojem se mjerenje vrši. Dostupni metodološki pristupi u ovoj oblasti umnogome se međusobno razlikuju u tom segmentu. Neke metodologije su usmjerene samo na jedan tip predmeta, neke na djelovanje pojedinačnih nosilaca pravosudnih funkcija, a neke na određene pravosudne institucije, prvenstveno pojedinačne sudove. Sa druge strane, postoje metodologije koje pokušavaju obuhvatiti cjelinu pravosudnog sistema i definirati indikatore koji će omogućiti praćenje rada pravosuđa u određenoj državi kroz vrijeme.¹² One su posebno korisne u kontekstu provođenja i finansiranja reforme pravosuđa, odnosno definiranja programa međunarodne pomoći u različitim fazama demokratizacije ili postkonfliktne rekonstrukcije u pojedinim državama, te mjerenje efekata konkretnih intervencija u toj oblasti.

Na kraju, pri definiranju indikatora i kategorija namijenjenih posmatranju rada pravosuđa, posebno je važno imati u vidu upozorenje koje navodi Ginsburg. Negativni nalazi izvještaja o konkretnim fenomenima, kao što su, npr., percepcija prisutnosti korupcije ili efektivnost pravosuđa u suočavanju s korupcijom, mogu imati povratni utjecaj na javnost u smislu jačanja društvene prihvatljivosti upravo tih negativnih pojava o kojima izvještavaju i čijem suzbijanju nastoje doprinijeti.¹³ Tako, naprimjer, široka percepcija korupcije može utjecati na povećanje koruptivnih praksi u društvu, a negativni izvještaji o radu pravosuđa na predmetima korupcije također mogu imati sličan kontraefekat u javnosti. To, dakako, ne znači da od takvih mjerenja treba odustati, naročito u tranzicijskim i sličnim društvima, u kojima će rezultati takvih mjerenja često biti negativni. No, to upozorenje svakako znači da je veoma bitno da se relevantne kategorije i indikatori definiraju s posebnom pažnjom kako bi što vjernije reflektirali stvarno stanje u oblasti koja je predmet interesovanja i mjerenja.

3. Ilustrativni metodološki pristupi

Kao ilustraciju izbora pokazatelja u praćenju rada pravosuđa u odnosu na konkretne aspekte, odnosno vrijednosti koje su predmet mjerenja, korisno je ukratko prezentirati nekoliko posebno zanimljivih metodoloških okvira. Njih su u pravilu razvile relevantne državne institucije ili međunarodni akteri. Zajednička karakteristika većine takvih inicijativa posljednjih godina jeste činjenica da se, s jedne strane, akcenat sve više stavlja na *objektivne* pokazatelje (kakvi su brojke, statistika itd.), te, sa druge strane, na *participatorne metode*, koje u evaluaciji rada pravosuđa

¹¹ Uopredi Francesco Contini i Davide Carnevali, "The Quality of Justice in Europe: Conflicts, Dialogue and Politics", jun 2010, str. 5, <https://www.sisp.it/files/papers/2010/francesco-contini-davide-carnevali-888.pdf> (stranica posjećena 27. 12. 2018).

¹² Uoprediti Pim Albers, "The Assesment of Court Quality: Hype of Global Trend", http://www.albersconsulting.eu/pdf/The%20assessment%20of%20court%20quality_hypeornot.pdf (stranica posjećena 27. 12. 2018).

¹³ Ginsburg, "Pitfalls in Measuring the Rule of Law", str. 278–279.

nastoje uključiti i mišljenje građana i njihova iskustva s pravosudnim sistemom.¹⁴ To znači da se, pored tradicionalnog korištenja statističkih i drugih administrativnih podataka, kao i analize konkretnih pravosudnih akata i drugih relevantnih dokumenata, sve češće koriste i ankete – kako one sa općom populacijom tako i one koje uključuju mišljenje i stavove eksperata. Istovremeno, nastojanje da se osigura kontinuitet u praćenju rada pravosuđa implicira i uvažavanje principa jednostavnosti i održivosti, koji podrazumijevaju i zahtjev za razumnim brojem indikatora koji daju što bolju sliku konkretne oblasti, a čije mjerenje nije odveć kompleksno i skupo.¹⁵

Najprije, postoje metodološki pristupi koji mjere šire koncepte, kao što je, npr., stanje vladavine prava, ali u kojima sagledavanje stanja u pravosuđu zauzima značajno mjesto. Tako, npr., *World Justice Project Rule of Law Index* među devet kompozitnih indikatora, odnosno faktora koji nude sveobuhvatnu sliku stanja vladavine prava u konkretnim državama, uključuje i krivično pravosuđe. Relevantni indikatori u tom segmentu odnose se na efektivnost istraga, blagovremenost i efektivnost krivičnih postupaka, efektivnost sankcija u reduciranju kriminogenog ponašanja, nepristrasnost sistema, odsustvo korupcije i neprimjerenog utjecaja od strane vlasti, te odgovarajući postupak i poštivanje prava optuženog.¹⁶

Sličnu širu sliku, ali koja je u cijelosti fokusirana na pravosuđe, nudi *EU Justice Scoreboard*. Premda je usmjeren na djelovanje sudova u građanskoj, privrednoj i upravnoj oblasti, ovaj sistem nudi koristan okvir za sagledavanje efektivnosti pravosuđa. U tom sistemu, efektivnost pravosuđa je definirana kao kombinacija efikasnosti, kvaliteta i neovisnosti. Mjerenje efikasnosti u ovom kontekstu podrazumijeva praćenje dužine postupaka, stope “čišćenja” predmeta (odnos između riješenih i novih predmeta), te broja predmeta u radu na kraju određenog perioda. Dimenzija kvaliteta odnosi se najvećim dijelom na pristup pravosuđu, te na materijalne i ljudske resurse, odnosno institucionalne indikatore, kakvi su postojanje sistema evaluacije i korištenje standarda kvaliteta. Na kraju, dimenzija neovisnosti podrazumijeva percipiranu neovisnost pravosuđa, strukturalne uslove neovisnosti, te djelovanje relevantnih aktera na unapređenju neovisnosti pravosudnih institucija.¹⁷

Efektivnost je ključni operativni koncept i metodologija koja je razvijena i primijenjena u BiH. Metodologija projekta podrške monitoringu i evaluaciji (MEASURE-BiH) posmatra pet ključnih elemenata pravosudnog sistema: efikasnost (trajanje predmeta riješenih u jednoj godini, starost neriješenih predmeta, broj neriješenih predmeta, stopu “čišćenja” predmeta, te kolektivne kvote za sudije i tužioce u odnosu na predviđeni broj predmeta po jednom sudiji/tužiocu); kvalitet (koji se prvenstveno odnosi na statističke pokazatelje kakvi su stopa potvrđivanja prvostepenih presuda, te uspjeh optužnica mjeren brojem osuđujućih presuda), odgovornost i transparentnost,

¹⁴ Contini i Carnevali, “The Quality of Justice in Europe”, str. 1–2.

¹⁵ Ibid., str. 4.

¹⁶ Vidjeti više u World Justice Project, *Rule of Law Index 2017–2018* (Washington: World Justice Project, 2018) https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf (stranica posjećena 27. 12. 2018).

¹⁷ Vidjeti više na European Commission, “EU Justice Scoreboard”, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en (stranica posjećena 28. 12. 2018).

kapacitet i resursi, te nezavisnost i nepristrasnost. Korišteni izvori podataka u ovoj metodologiji dostupni su administrativni podaci i statistike, te ankete sa općom populacijom, s jedne, i osobama iz pravosudnog sektora, sa druge strane.¹⁸

Kada je riječ o pitanjima *kvaliteta*, postoji nekoliko metodoloških pristupa koji su fokusirani samo na tu dimenziju rada pravosuđa. Tako je, npr., projekat koji se bavio kvalitetom rada sudova u Holandiji definirao pet ključnih oblasti za ocjenu kvaliteta, od kojih je svaka imala zasebnu listu indikatora: neovisnost i integritet, dužinu postupaka, jedinstvo prava, ekspertizu te tretman strana u postupku.¹⁹ Metodologija primijenjena u Finskoj (The Quality Benchmark) sastoji se od šest aspekata i ukupno 40 kriterija kvaliteta: postupak (s kriterijima koji se odnose na tretman stranaka, otvorenost, nezavisnost i nepristrasnost sudija te ekonomičnost); odluku (što podrazumijeva pravednost i zakonitost, uvjerljivost, logičku i tehničku korektnost odluke); tretman stranaka u postupku; brzinu procesuiranja; kompetencije i profesionalne vještine sudija te organizaciju i upravljanje postupcima.²⁰ Na kraju, postoje i pristupi mjerenju kvaliteta pravosuđa koji uzimaju u obzir i znatno širu perspektivu, koja podrazumijeva i ocjenu rukovodstva i menadžmenta, strategija i politika, ljudskih, materijalnih i finansijskih resursa, zadovoljstva korisnika, dostupnosti usluga, te povjerenja javnosti u pravosudne institucije.²¹

4. Mogući metodološki pristupi mjerenju odgovora pravosuđa na korupciju

Važno je naglasiti da, barem prema istraživanju i analizi relevantnih metodologija za potrebe ovog teksta, ne postoje jasno definirani okviri za praćenje i ocjenu odgovora pravosuđa na korupciju. Stoga će se svaki pokušaj da se razvije metodološki okvir usmjeren na praćenje procesuiranja korupcije suočiti sa dodatnim izazovima.

Najprije, potrebno je definirati šta se želi obuhvatiti analizom. S obzirom na značaj procesuiranja korupcije u BiH i potrebu boljeg razumijevanja izazova u ovoj oblasti, svakako je nužno usvojiti širi pristup, koji bi prevazilazio uske okvire statističkih i kvantitativnih pokazatelja

¹⁸ Vidjeti više u MEASURE-BiH, "Indeks efektivnosti pravosuđa Bosne i Hercegovine: Izvještaj za 2017. godinu" august 2018, <http://www.measurebih.com/uimages/JEI-BiH20201720BHS20Report20with20Matrix.pdf> (stranica posjećena 29. 12. 2018).

¹⁹ Vidjeti Pim Albers, "The Assessment of Court Quality: A Breach of the Independence of the Judiciary or a Promising Development", <https://rm.coe.int/the-assessment-of-court-quality-a-breach-of-the-independence-of-the-ju/168078c569> (stranica posjećena 27. 12. 2018).

²⁰ Vidjeti više u Antti Savela, ur., *Evaluation of the Quality of Adjudication in Courts of Law: Principles and Proposed Quality Benchmarks, Quality Project of the Courts in the Jurisdiction of the Court of Appeal of Rovaniemi, Finland* (Rovaniemi: Rovaniemi Court of Appeal, 2006); str. 32. i dalje, <http://www.courtexcellence.com/~media/Microsites/Files/ICCE/QualityBenchmarksFinlandDetailed.ashx> (stranica posjećena 28. 12. 2018).

²¹ Vidjeti "International Framework for Court Excellence", 2nd edition, 2013, <http://www.courtexcellence.com/~media/Microsites/Files/ICCE/The%20International%20Framework%20E%202014%20V3.ashx> (stranica posjećena 29. 12. 2018).

efikasnosti i koji je bliži ispitivanju efektivnosti ili kvaliteta u širem smislu.²² Naravno, i u takvom metodološkom okviru svakako su nezaobilazni *kvantitativni pokazatelji*, naročito oni koji se tiču obima posla pravosudnih institucija – broja predmeta koji se odnose na koruptivna krivična djela – u relevantnom periodu, te efikasnosti u rješavanju tih predmeta. Druga bitna kategorija je *uspjeh* pravosudnih institucija u radu na predmetima korupcije, a koja bi svakako morala obuhvatiti broj osuđujućih presuda u odnosu na ukupan broj presuda u ovoj oblasti, odnosno broj potvrđenih prvostepenih presuda u odnosu na ukupan broj presuda na koje je izjavljena žalba. Treća bitna kategorija je neizostavno *postupak*, jer efikasnost ni u kom slučaju ne bi trebalo forsirati nauštrb procesnih garancija, naročito onih koje se odnose na pravo na pravično suđenje. *Kvalitet* je naredna bitna kategorija, pri čemu može biti riječ o kvalitetu u užem smislu (koji bi podrazumijevao samo kvalitet sudskih i tužilačkih akata) ili šire shvaćenom kvalitetu, koji bi obuhvatio i pitanje zadovoljstva korisnika, odnosno opće ili stručne javnosti radom pravosuđa u tom segmentu. Pritom treba imati u vidu da se kvalitet pravosudnih akata u pravilu smatra ključnom komponentom ukupnoga kvaliteta pravosudnog sistema.²³

Pored toga, za predmete koji se odnose na koruptivna krivična djela naročito je bitna dimenzija *transparentnosti*. U sagledavanju ove dimenzije rada pravosuđa trebalo bi obuhvatiti kako proaktivnu transparentnost, odnosno samoinicijativno objavljivanje relevantnih informacija o tim predmetima od strane samih pravosudnih institucija, tako i reaktivnu transparentnost, odnosno kvalitet i ažurnost pravosudnih institucija u odgovorima na zahtjeve za pristup informacijama u ovoj oblasti. Na kraju, svakako je neizostavna i dimenzija *neovisnosti i integriteta*, jer bilo koja metodologija koja ima ambiciju da ponudi okvir za monitoring procesuiranja korupcije ne može ignorirati nužnost sagledavanja kapaciteta pravosudnih institucija da se nose s korupcijom u vlastitim redovima.²⁴ Kao izvor inspiracije u tom segmentu može poslužiti spomenuti *EU Justice Scoreboard*, koji posmatra percipiranu neovisnost, a koja se mjeri kroz ankete sa različitim grupama aktera, te strukturalnu neovisnost, koja se odnosi na strukturalne i institucionalne uslove i faktore neovisnosti.

Postoje i neke kategorije koje su svakako bitne, ali koje se iz konceptualnih, ali i praktičnih razloga mogu utemeljeno potisnuti u drugi plan. Takva su, npr., organizacijska i pitanja resursa. Pitanje resursa u ovom kontekstu obuhvata raspoložive finansijske i ljudske resurse za rad na predmetima korupcije, ali i uslove rada sudija i tužilaca, raspoloživost i dostupnost ekspertize u različitim bitnim područjima, kakve su, npr., finansije itd.

²² Za detalje i primjer takvog pristupa vidjeti Dalida Burzić i sar., *Monitoring odgovora pravosuđa na korupciju u BiH: Pilot-izvještaj* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2017), str. 11–15. i 41–42, <http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/Izvjestaj%20o%20monitoringu%20pravosudnog%20odgovora%20-%20Final%20WEB.pdf> (stranica posjećena 27. 12. 2018).

²³ Vidjeti, npr., Consultative Council of European Judges, Opinion No. 11: On the Quality of Judicial Decisions, (Strasbourg: Consultative Council of European Judges, decembar 2008).

²⁴ Vidjeti Marie Chene, "Indicators of Judicial Efficiency in Corruption Cases", U4 Anti-Corruption Resource Centre, 20. 10. 2008, str. 3–5, <https://www.u4.no/publications/indicators-of-judicial-efficiency-in-corruption-cases.pdf> (stranica posjećena 28. 12. 2018).

No, čini se da postoji nekoliko razloga zbog kojih dimenziju raspoloživih resursa pravosuđa u domenu procesuiranja korupcije nije nužno uključiti u okvir monitoringa i evaluacije. Najprije, u praktičnom smislu, organizacijsku i dimenziju resursa u BiH nije moguće izolirati na način da se odnose samo na predmete korupcije. Naime, u BiH u pravilu ne postoje posebni odjeli sudova i tužilaštava, sa zasebnim ljudskim i finansijskim resursima posvećenim isključivo procesuiranju koruptivnih krivičnih djela. Pored toga, uključivanje te dimenzije znači i napuštanje okvira rada pravosuđa i suštinski se odnosi na pitanje alokacije resursa za ove namjene od strane izvršne i zakonodavne vlasti. Na kraju, što je vjerovatno i najvažnije, pojedina empirijska istraživanja su pokazala da ne postoji direktna korelacija između efikasnosti odgovora pravosuđa na korupciju i budžetskih sredstava alociranih za te potrebe. Moguće je više objašnjenja za takav nalaz: više resursa vodi i većem broju predmeta koji se tiču koruptivnih krivičnih djela, a veći angažman pravosudnih institucija na tom planu može potaknuti građane da ažurnije prijavljuju korupciju.²⁵

5. Umjesto zaključka

Sagledavanjem dostupnih metodologija za monitoring i ocjenu rada pravosuđa uočava se da su one više posvećene sudovima a manje tužilaštvima, te da na različite načine definiraju, odnosno operacionaliziraju, kroz indikatore, čak i temeljne koncepte, kakvi su efektivnost ili kvalitet. Pored toga, dostupne metodologije posvećene praćenju rada pravosuđa imaju u vidu različite predmete, odnosno nivoe monitoringa i analize: neke su fokusirane na pojedinačne pravosudne institucije, druge obuhvataju samo određene oblasti (npr., građanskopravnu oblast), a neke, pak, cjelinu pravosudnog sistema u konkretnoj državi. To znači da će se u definiranju metodološkog okvira za mjerenje i praćenje rada pravosuđa u cjelini ili u pojedinim oblastima, kategorije i indikatori u pravilu značajno prilagođavati konkretnom predmetu analize i pravnom kontekstu konkretne države. To se naročito odnosi na monitoring odgovora pravosuđa na korupciju, za koji relevantni metodološki okviri na globalnom planu gotovo i da ne postoje. Stoga ovaj tekst nudi pregled nekih od ključnih izazova i mogućih pristupa monitoringu rada pravosuđa, s nadom da će potaknuti diskusiju u stručnim krugovima o novim, inovativnim modelima koji bi mogli ponuditi cjelovitiju sliku rada, propusta i izazova pravosuđa u BiH, s posebnim fokusom na procesuiranje korupcije.

²⁵ Ibid., str. 3.

Ova publikacija objavljena je u okviru projekta “Integritet kroz pravdu: neovisni monitoring civilnog društva i procjena pravosudnog odgovora na korupciju”, koji zajednički implementiraju Centar za društvena istraživanja Analitika i Balkanska istraživačka regionalna mreža (BIRN).



Ova publikacija je urađena uz pomoć Evropske unije i Fonda otvoreno društvo BiH. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost Centra za društvena istraživanja Analitika i on ne predstavlja nužno stanovišta Evropske unije niti stavove Fonda otvoreno društvo BiH.



Ovaj projekat finansira
Evropska unija



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina



Analitika - Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija, koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na ukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.