

AKCIONI PLAN
ZA SMANJENJE BROJA NERIJEŠENIH
PREDMETA

SADRŽAJ

UVOD	4
1. DEFINICIJA PROBLEMA NERIJEŠENIH PREDMETA U BH. SUDOVIMA	7
1.2. RAZMJERE PROBLEMA - BROJ NERIJEŠENIH PREDMETA PO REFERATIMA	8
1.3. UZROCI PROBLEMA – KRATKA ANALIZA ZAKONSKOG I INSTITUCIONALNOG I ORGANIZACIONOG OKVIRA	13
1.3.1. KRIVIČNI POSTUPAK	14
1.3.2. PARNIČNI POSTUPAK	15
1.3.3. ZAKONI O UPRAVNIM SPOROVIMA	16
1.3.4. IZVRŠNI POSTUPAK	16
1.3.5. RJEŠAVANJE KOMUNALNIH POTRAŽIVANJA	17
1.3.6. PREKRŠAJNI POSTUPAK	21
1.3.7. OSTALI REFERATI	22
1.3.8. INSTITUCIONALNI I ORGANIZACIONI UZROCI NEAŽURNOSTI SUDOVA	23
2. SMANJENJE BROJA NERIJEŠENIH PREDMETA – STRATEŠKI CILJ	27
STRATEGIJA ZA REFORMU SEKTORA PRAVDE	27
STRATEŠKI PLAN VSTV	28
3. IDENTIFICIRANJE GLAVNIH RESURSA ZA PODRŠKU PROCESU RJEŠAVANJA PROBLEMA NERIJEŠENIH PREDMETA	29
3.1. PRETHODNI PROJEKTI VSTV	29
3.2. PROJEKAT RAZVOJA SEKTORA PRAVOSUĐA (USAID JUSTICE SECTOR DEVELOPMENT PROJECT)	31
3.3. PROJEKAT OTVORENI REGIONALNI FOND GTZ-A	32
3.4. PROJEKAT REFORME ZEMLJIŠNE ADMINISTRACIJE GTZ-A	32
3.5. KANADA- BIH PROJEKAT PRAVOSUDNE REFORME	32
3.6. PODRŠKA KRALJEVINE NORVEŠKE PROJEKTU ZA SMANJENJA BROJA NERIJEŠENIH PREDMETA NA SUDOVIMA	33
4. AKCIONI PLAN ZA SMANJENJE BROJA NERIJEŠENIH PREDMETA	35
4.1. OPIS POSLOVA AKTERA U PROVEDBI AKCIONOG PLANA	35
1. KOORDINACIONI ODBOR	35
2. RADNE GRUPE	36
3. JEDINICA ZA ADMINISTRATIVNU PODRŠKU	38
4. TIM ZA PROCJENU USPJEHA	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
4.2. AKCIONI PLAN	39

SPISAK TABELA

TABELA 1 PROTOK PREDMETA U 67 REDOVITIH SUDOVA U BOSNI I HERCEGOVINI TIJEKOM 2006. - PO NIVOU SUDA	8
TABELA 2. PROTOK PREDMETA U BH SUDOVIMA TIJEKOM 2006. GODINE - PO VRSTI PREDMETA .	9
TABELA 3. PROTOK PREDMETA U 28 OPĆINSKIH SUDOVA U FEDERACIJI BIH TIJEKOM 2006. - PO VRSTI PREDMETA	10
TABELA 4. PROTOK PREDMETA U 19 OSNOVNIH SUDOVA U REPUBLICI SRPSKOJ TIJEKOM 2006. - PO VRSTI PREDMETA.....	11
TABELA 5. STRUKTURA NERIJEŠENIH PREDMETA U BH. SUDOVIMA SA 31. 12. 2006. GODINE – PO VRSTI PREDMETA	12
TABELA 6. PROCENTUALAN ODNOS IZMEĐU BROJA PRIMLJENIH, RIJEŠENIH I NERIJEŠENIH PREDMETA U OPĆINSKIM I OSNOVNIM SUDOVIMA	12
TABELA 7. PROCENTUALAN ODNOS IZMEĐU BROJA PRIMLJENIH, RIJEŠENIH I NERIJEŠENIH PREDMETA U OPĆINSKIM SUDOVIMA	13
TABELA 8. PROCENTUALAN ODNOS IZMEĐU BROJA PRIMLJENIH, RIJEŠENIH I NERIJEŠENIH PREDMETA U OSNOVNIM SUDOVIMA.....	13

AKCIONI PLAN ZA SMANJENJE BROJA NERIJEŠENIH PREDMETA

Uvod

Rješavanje pitanja zaostalih predmeta u sudovima Bosne i Hercegovine (BiH) je gorući problem bh. pravosuđa i drugih odgovornih institucija u BiH. Još 2002. godine je ovo pitanje identificirano kao «jedan od glavnih pitanja u pravosudnom sistemu BiH»¹ u sveobuhvatnom izvještaju o stanju pravosuđa u BiH Pravda u pravo vrijeme, kojeg je izradila Nezavisna pravosudna komisija u sklopu priprema za cjelovitu reformu pravosuđa u ovoj zemlji. Tada je zaključeno da «postojanje velikog broja neriješenih predmeta nije samo *rezultat* sudske neefikasnosti; isto tako može biti i *uzrok* neefikasnosti».² Nažalost, problem neriješenih predmeta i danas predstavlja veliku prepreku uspostavljanju i izgradnji efikasnog sudstva i povjerenja građana u pravosudni sistem BiH, jer se broj neriješenih predmeta povećava iz godine u godinu. «Tako je u Godišnjem izvještaju o radu Vijeća za prethodnu, 2006. godinu, predstavljena detaljna analiza statističkih pokazatelja koja je ukazala na negativan trend, koji će se vjerovatno nastaviti i u narednom periodu, naročito u vezi sa dinamikom priliva i rješavanja tzv. komunalnih predmeta»,³ kao što je naglašeno u jednoj od mnogobrojnih inicijativa VSTV da se problemom neriješenih predmeta pozabave svi relevantni faktori u bh. društvu i daju svoj doprinos rješavanju problema koji nije isključivo problem pravosuđa.

Ministarstvo pravde BiH, kao tijelo koje, istina, nema sveukupnu nadležnost za rješavanje ovog problema, ali ima mandat vodećeg koordinacionog tijela (imaju u vidu nadležnosti uspostavljene zakonom i Nacrt Strategije za reformu sektora pravde u BiH), prepoznalo je značaj problema neriješenih predmeta i potrebu direktnog uključivanja Ministarstva u rješavanje ovog problema.

Pored toga, Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH je svojim Zaključkom iz jula 2006. godine, razmatrajući godišnji izvještaj VSTV za 2005. godinu, zadužio Vijeće ministara BiH da formira Radnu grupu koja će analizirati probleme istaknute u navedenom izvještaju i predložiti mjere za njihovo rješavanje.

Evidentno je, naime, da se problem neriješenih predmeta ne može riješiti ni na jedan drugi način već koordiniranom akcijom VSTV-a, Ministarstava pravde BiH, FBiH, RS i kantona, Pravosudne komisije Distrikta Brčko, Izvršnih vlasti te predstavnika zakonodavne vlasti na svim nivoima.

Upravo iz ovog razloga su VSTV, Ministarstvo pravde BiH i Projekat pravosudne reforme pravosuđa, kojeg finansira Kanadska agencija za međunarodni razvoj (CIDA), pokrenuli inicijativu za izradu «**zajedničkog akcionog plana kojim će se uspostaviti strateški pristup**

¹ Nezavisna pravosudna komisija. *Pravda u pravo vrijeme*. Izvještaj Projekta reforme sudske uprave. April, 2002., str. 64.

² Ibid.

³ Dopis VSTV uz *Zaključak o pokretanju inicijative za formiranje Koordinacionog odbora za rješavanje problema zaostalih neriješenih predmeta u sudovima u Bosni i Hercegovini*, 8. novembar 2007. godine.

širokoj lepezi različitih neriješenih pitanja u vezi sa zaostalim predmetima u BiH».⁴ Ova inicijativa je formalizirana potpisivanjem *Memoranduma o razumijevanju za izradu Akcionog plana za smanjenje broja neriješenih predmeta* između tri pomenute institucije u januaru 2008. godine, a nastavak je na već pokrenutu Inicijativu VSTV-a za formiranje Koordinacionog odbora za rješavanje problema zaostalih predmeta.⁵ Naime, prema Zaključku VSTV-a od 24. oktobra 2007. godine, za sastav Koordinacionog odbora se predlažu predstavnici sudske, izvršne i zakonodavne vlasti na svim nivoima.⁶ Također se predlaže da «Koordinacioni odbor ima zadatak da donosi strateške odluke s ciljem rješavanja problema zaostalih predmeta, te da osigurava njihovu implementaciju»,⁷ dok bi VSTV pružalo «podršku radu Koordinacionog odbora u smislu koordinacije aktivnosti, te u pitanjima organizacione prirode».⁸ U skladu sa ovom inicijativom, a prema pomenutom *Memorandumu o razumijevanju*, cilj je da se između glavnih aktera i institucija odgovornih za rješavanje ovog gorućeg problema u bh. pravosuđu i društvu «postigne zajedničko razumijevanje različitih aspekata ovog problema, obezbijedi pregled različitih pristupa istom, te uspostavi koordinacija donatorskih aktivnosti, usaglasi prijedlog aktivnosti koje će rezultirati odgovarajućim promjenama u praksi, propisima i legislativi gdje je to potrebno, a u svrhu rješavanja različitih vrsta zaostalih predmeta».⁹

Sa ciljem ispunjavanja zadataka iz *Memoranduma o razumijevanju*, ali i konkretizacije već poduzetih inicijativa i aktivnosti na uspostavljanju Koordinacionog odbora, koji će određivati strateški pravac djelovanja i donošenja odluka, i stručnih komisija/grupa, koje će imati ulogu stručnog analitičara i savjetodavca u odnosu na Koordinacioni odbor, ovaj dokument će ponuditi slijedeće sadržaje:

1.	Definicija problema neriješenih predmeta u bh. sudovima
1.1.	Razmjere problema – broj neriješenih predmeta po referatima
1.2.	Uzroci problema – kratka analiza zakonskog, institucionalnog i organizacionog okvira
2.	Smanjenje broja neriješenih predmeta – strateški cilj
3.	Identificiranje glavnih resursa za podršku procesu rješavanja problema neriješenih predmeta
4.	Akcioni plan za smanjenje broja neriješenih predmeta u bh. sudovima
4.1.	Opis poslova aktera u provedbi Akcionog plana
4.2.	Akcioni plan

⁴ Tačka 7. *Memoranduma o razumijevanju VSTV, Ministarstva pravde BiH i kanadskog Projekta pravosudne reforme – Tim za izradu Akcionog plana za smanjenje broja neriješenih predmeta*, februar 2008. godine.

⁵ *Memorandum o razumijevanju VSTV, Ministarstva pravde BiH i kanadskog Projekta pravosudne reforme – Tim za izradu Akcionog plana za smanjenje broja neriješenih predmeta*, februar 2008. godine.

⁶ Tačka I *Zaključka VSTV o pokretanju inicijative za formiranje Koordinacionog odbora za rješavanje problema zaostalih predmeta*, 24. oktobar 2007. godine.

⁷ Tačka II *Zaključka VSTV o pokretanju inicijative za formiranje Koordinacionog odbora za rješavanje problema zaostalih predmeta*, 24. oktobar 2007. godine.

⁸ Tačka IV *Zaključka VSTV o pokretanju inicijative za formiranje Koordinacionog odbora za rješavanje problema zaostalih predmeta*, 24. oktobar 2007. godine.

⁹ Tačka 7. *Memoranduma o razumijevanju VSTV, Ministarstva pravde BiH i kanadskog Projekta pravosudne reforme – Tim za izradu Akcionog plana za smanjenje broja neriješenih predmeta*, februar 2008. godine.

Cilj ovako struktuiranog dokumenta jeste da pruži argumentaciju za izradu Akcionog plana, kao i pregled osnovnih aktivnosti koje su preduzete do sada na rješavanju problema zaostalih predmeta.

Ovakve uvodne informacije bi trebale poslužiti Koordinacionom odboru, njegovim komisijama/grupama i drugim akterima u procesu implementacije Akcionog plana kao bazične informacije za organizaciju rada, istraživanje, analize i donošenje odluka, te koje bi pomogle da se izbjegne eventualno dupliciranje aktivnosti.

Poseban cilj je aktualizirati već predložene preporuke o načinima smanjenja broja neriješenih predmeta, te ohrabriti relevantne institucije da zauzmu stav i donosu odluke o implementaciji ovih preporuka.

Akcioni plan ima za cilj identificiranje ciljeva koji se žele postići u određenom periodu u smislu rješavanja problema zaostalih predmeta, identificiranje aktivnosti koje treba poduzeti radi postizanja ciljeva, identificiranje tijela i institucija odgovornih za provođenje aktivnosti, identificiranje postojećih i budućnih resursa, te identificiranje načina praćenja i evaluacije implementacije Akcionog plana.

Uvodni dio dokumenta, kao i sam Akcioni plan, također mogu poslužiti donatorskoj zajednici kao konkretan dokument o iskazanim potrebama i planovima bh. pravosudnih, izvršnih i zakonodavnih institucija, u eventualnom planiranju aktivnosti i iskazivanju interesa za učešće u procesu implementacije pripremljenog Akcionog plana.

1. Definicija problema neriješenih predmeta u bh. sudovima

Prema Godišnjem izvještaju VSTV-a za 2006. godinu, ukupan broj neriješenih predmeta u sudovima u BiH je iznosio oko 1,9 miliona.¹⁰ Ovo je broj koji je značajno alarmirao predstavnike pravosuđa i vlasti u BiH, ali naročito medije, a samim tim i širu bh. javnost. Nakon objavljivanja Izvještaja VSTV uslijedili su brojni medijski izvještaji koji kritikuju pravosuđe zbog neefikasnosti, što značajno utiče na smanjenje povjerenja bh. građana u rad pravosuđa u ovoj zemlji. Naročito je zabrinjavajući trend rasta broja neriješenih predmeta, na koji je VSTV, kao institucija koja prikuplja statistike i vodi evidenciju o efikasnosti rada sudova u BiH, ukazivalo više puta. Naprimjer, broj neriješenih predmeta na kraju 1999. godine u općinskim/osnovnim i kantonalnim/okružnim sudovima je bio 273.534, na kraju 2000. godine, ovaj broj je iznosio 347.315, a na kraju 2001. godine 332.090.¹¹ Na kraju 2005. godine broj neriješenih predmeta je iznosio 1.334.194,¹² a na kraju 2006. godine 1.934.163 predmeta.¹³ Međutim, pored ovakvih izvještaja o velikom broju neriješenih predmeta, u javnosti se, isključujući profesionalnu javnost i profesionalnu pravnu zajednicu, nije detaljno obradila struktura neriješenih predmeta, pa je vrlo malo pažnje posvećeno činjenici da se 56 procenata svih neriješenih predmeta u 2006. godini odnosilo na komunalne predmete, a 20 procenata na prekršajne predmete, dok se osam procenata odnosilo na parnične predmete, a sedam procenata na predmete izvršenja. Procenat neriješenih predmetima na ostalim referatima se kreće od četiri procenta predmeta na zemljišnoknjižnom referatu, dva procenta krivičnih predmeta, te jedan procenat upravnih sporova (vidi Tabelu 5.). Prema tome, najveći problem predstavlja «poplava neplaćenih računa»¹⁴, koji po prijedlogu za izvršenje stižu na sud – tzv. komunalni predmeti – kojih je na kraju 2006. godine bilo 1.083.371.¹⁵ Prema analizi VSTV, «Javna komunalna preduzeća su podnijela stotine hiljada prijedloga za izvršenje u posljednjih nekoliko godina i u potpunosti su onemogućili sud da čak i zavede te prijedloge, a da se i ne spominje izvršenje istih. Kao rezultat ove poplave predloga za izvršenje sud, također, nije u mogućnosti da radi na zahtjevima za izvršenje druge vrste».¹⁶ Naprimjer, posljednji izvještaj Općinskog suda Sarajevo govori o 909.128 neriješenih komunalnih predmeta,¹⁷ dok su značajni, doduše petocifreni, zaostaci zabilježeni na kraju 2006. godine i u sudovima drugih većih centara u BiH.¹⁸ Ovakav problem sudovi nisu u stanju sami riješiti, bez sveobuhvatne strategije u čijoj bi implementaciji učestvovali predstavnici pravosuđa, izvršne i zakonodavne vlasti, kao i javnih komunalnih preduzeća.

¹⁰ VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 73.

¹¹ Nezavisna pravosudna komisija. *Pravda u pravo vrijeme*. Izvještaj Projekta reforme sudske uprave. April, 2002., str. 93.

¹² VSTV. *Godišnji izvještaj za 2005. godinu*, str. 75.

¹³ VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 73.

¹⁴ VSTV. Prijedlog za bolje korištenje mehanizama naplate zaostalog duga od strane javnih komunalnih preduzeća, i smanjenje broja zahtjeva za izvršenje upućenih sudu. 19. juli 2005. godine, str. 1.

¹⁵ VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 73.

¹⁶ VSTV. Prijedlog za bolje korištenje mehanizama naplate zaostalog duga od strane javnih komunalnih preduzeća, i smanjenje broja zahtjeva za izvršenje upućenih sudu. 19. juli 2005. godine, str. 1.

¹⁷ Općinski sud Sarajevo. *Godišnji protok predmeta – 2007. godina*.

¹⁸ Prema Godišnjem izvještaju VSTV za 2006. godinu, Općinski sud u Zenici je, na kraju 2006. godine, imao 58.264 neriješenih komunalnih predmeta (str. 139), a Općinski sud u Tuzli 49.314 (str. 137).

1.2. Razmjere problema - broj neriješenih predmeta po referatima

Međutim, kao što je prethodno naglašeno, problem ukupnog broja zaostalih predmeta u bh. sudovima i dalje ostaje goruće pitanje, ali je neophodno detaljno sagledati strukturu neriješenih predmeta i identificirati uzroke koji dovode do stvaranja zaostataka, te onemogućavaju ažurnost sudova. Detaljnom analizom će se doći do zaključaka da su samo pojedini referati opterećeni velikim brojem neriješenih predmeta, dok su skoro svi sudovi u BiH pokazali ažurnost u radu na drugim referatima. Sagledavanje ove razlike je neophodno za ciljano identificiranje osnovnih ciljeva Akcionog plana za smanjenje broja neriješenih predmeta, te pojedinačnih aktivnosti koje će se koncentrirati na rješavanje problema po utvrđenim prioritetima.

Sud	Broj neriješenih predmeta sa 1.1.2006	Broj primljenih predmeta tijekom 2006.	Ukupan broj predmeta u radu tijekom 2006.	Broj riješenih predmeta tijekom 2006.	Broj neriješenih predmeta sa 31.12.2006
	I	II	III = I + II	IV	V = III - IV
Sud BiH Sarajevo	1.884	4.241	6.125	3.030	3.095
Vrhovni sud FBiH	8.025	3.122	11.147	4.614	6.533
Vrhovni Sud RS	3.878	2.064	5.942	2.849	3.093
10 kantonalnih sudova	20.852	57.746	78.598	54.869	23.729
5 okružnih sudova	11.741	16.694	28.435	20.817	7.618
28 općinskih sudova	324.272	307.671	631.943	331.189	300.754
19 osnovnih sudova	110.601	131.044	241.645	132.108	109.537
Osnovni sud Brčko Distrikta BiH	6.923	14.632	21.555	12.649	8.906
Apelacioni sud Brčko Distrikta BiH	280	1.081	1.361	1.070	291
UKUPNO	488.456	538.295	1.026.751	563.195	463.556
Komunalne usluge					
28 općinskih sudova	827.360	373.013	1.200.373	146.503	1.053.870
19 osnovnih sudova	14.452	21.883	36.335	11.070	25.265
Osnovni sud Brčko Distrikta BiH	1.571	4.904	6.475	2.239	4.236
UKUPNO	843.383	399.800	1.243.183	159.812	1.083.371
Prekršajni odjeli					
28 općinskih sudova	257.711	27.433	285.144	15.114	270.030
19 osnovnih sudova	129.723	26.733	156.456	42.581	113.875
Osnovni sud Brčko Distrikta BiH	4.000	6.356	10.356	7.025	3.331
UKUPNO	391.434	60.522	451.956	64.720	387.236
UKUPNO svi predmeti	1.723.273	998.617	2.721.890	787.727	1.934.163

Tabela 1 Protok predmeta u 67 redovitih sudova u Bosni i Hercegovini tijekom 2006. - po nivou suda¹⁹

Prema navedenim podacima, najveći problem u smislu broja neriješenih predmeta je zabilježen u općinskim i osnovnim sudovima u BiH, što je, između ostalog, rezultat njihovih širokih nadležnosti. Potrebno je naglasiti da je problem naročito izražen u većim centrima. Također je evidentno da tzv. komunalni predmeti predstavljaju najveći dio neriješenih predmeta, ali da značajni problemi postoje i na prekršajnom, izvršnom i

¹⁹ VSTV. Godišnji izvještaj za 2006. godinu, str. 73.

parničnom referatu. Međutim, primjećuje se velika razlika u broju neriješenih predmeta u općinskim sudovima u FBiH i osnovnim sudovima u RS (najveći broj zaostalih predmeta je zabilježen u FBiH na izvršnom referatu, te na parničnom referatu u RS). Naročito je velika razlika u broju komunalnih predmeta (Vidi Tabele 3. i 4.), iako se primjećuje povećanje broja neriješenih komunalnih predmeta i u pojedinim osnovnim sudovima. Naprimjer, na kraju 2006. godine, broj neriješenih komunalnih predmeta u Osnovnom sudu Banja Luka je bio 6.549,²⁰ dok je ovaj broj na kraju 2007. godine dostigao 11.786.²¹

Vrsta predmeta	Broj neriješenih predmeta sa 1.1.2006	Broj primljenih predmeta tijekom 2006.	Ukupan broj predmeta u radu tijekom 2006.	Broj riješenih predmeta tijekom 2006.	Broj neriješenih predmeta sa 31.12.2006
	I	II	III = I + II	IV	V = III - IV
Gradanski predmeti	158.283	91.890	250.173	104.452	145.721
Kazneni predmeti	28.313	139.247	167.560	137.760	29.800
Upravni predmeti	18.140	9.492	27.632	12.005	15.627
Ovršni predmeti	132.085	74.177	206.262	71.326	134.936
Izvanparnični predmeti	54.941	56.542	111.483	56.106	55.377
ZK predmeti	92.320	143.429	235.749	156.231	79.518
Registracija posl. subjekt.	4.309	21.682	25.991	23.865	2.126
Komunalne usluge	843.383	399.800	1.243.183	159.812	1.083.371
Prekršajni odjeli	391.434	60.522	451.956	64.720	387.236
Ostali predmeti	65	1.836	1.901	1.450	451
UKUPNO	1.723.273	998.617	2.721.890	787.727	1.934.163

Tabela 2. Protok predmeta u BH sudovima tijekom 2006. godine - po vrsti predmeta²²

Vrsta predmeta	Broj neriješenih predmeta sa 01.01.2006	Broj primljenih predmeta tijekom 2006.	Ukupan broj predmeta u radu tijekom 2006.	Broj riješenih predmeta tijekom 2006.	Broj neriješenih predmeta sa 31.12.2006
P	29.364	16.409	45.773	16.974	28.799
RS	17.186	9.231	26.417	9.433	16.984
Mal	21.083	9.189	30.272	11.550	18.722
Ostalo	292	2.134	2.426	2.136	290
Parnični referat - ukupno	67.925	36.963	104.888	40.093	64.795
Ps	7.774	2.958	10.732	4.098	6.634
Mals	5.535	3.370	8.905	4.693	4.212
L	1.016	608	1.624	666	958
St	214	105	319	84	235
Pk	1.517	261	1.778	478	1.300
Ostalo	110	160	270	247	23
Gospodarski referat - ukupno	16.166	7.462	23.628	10.266	13.362
K	9.261	11.567	20.828	11.880	8.948

²⁰ VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 141.

²¹ Osnovni sud Banja Luka. *Izvještaj o radu Osnovnog suda Banja Luka za period od 01.01.2007. do 31.12.2007. godine. Izvještaj o predmetima za 2007. godinu koji za osnov imaju dugovanja za komunalne usluge.*

²² VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 79.

Kpp	226	4.784	5.010	4.749	261
Kps	1.988	7.148	9.136	6.724	2.412
Kr	20	25.783	25.803	25.778	25
Km	925	916	1.841	898	943
Kv	464	5.246	5.710	5.340	370
Kp	42	67	109	63	46
Iks	1.674	3.000	4.674	2.422	2.252
Ostalo	557	702	1.259	620	639
Kazneni referat - ukupno	15.157	59.213	74.370	58.474	15.896
I	80.279	35.164	115.443	39.785	75.658
Ip	33.090	18.378	51.468	14.188	37.280
Ostalo	102	464	566	550	16
Ovršni referat - ukupno	113.471	54.006	167.477	54.523	112.954
V	5.903	8.948	14.851	9.192	5.659
O	24.676	19.745	44.421	19.424	24.997
Ostalo	315	7.337	7.652	7.342	310
Izvanparnični referat - ukupno	30.894	36.030	66.924	35.958	30.966
Registracija poslovnih subjekata	1.374	14.645	16.019	14.878	1.141
ZK predmeti	79.285	99.352	178.637	116.997	61.640
UKUPNO	324.272	307.671	631.943	331.189	300.754
Predmeti koji za predmet imaju neplaćena dugovanja za pružene komunalne usluge					
Parnični referat	96.604	56.952	153.556	45.219	108.337
Gospodarski referat	23.278	10.051	33.329	9.721	23.608
Ovršni referat	707.478	306.010	1.013.488	91.563	921.925
Komunalne usluge ukupno	827.360	373.013	1.200.373	146.503	1.053.870
Prekršajni odjeli	257.711	27.433	285.144	15.114	270.030
UKUPNO	1.409.343	708.117	2.117.460	492.806	1.624.654

Tabela 3. Protok predmeta u 28 općinskih sudova u Federaciji BiH tijekom 2006. - po vrsti predmeta²³

Vrsta predmeta	Broj neriješenih predmeta sa 1.1.2006	Broj primljenih predmeta tijekom 2006.	Ukupan broj predmeta u radu tijekom 2006.	Broj riješenih predmeta tijekom 2006.	Broj neriješenih predmeta sa 31.12.2006
	I	II	III = I + II	IV	V = III - IV
P	20.517	9.629	30.146	11.108	19.038
RS	8.573	1.623	10.196	4.677	5.519
Mal	8.267	3.439	11.706	2.652	9.054
Ostalo	0	0	0	0	0
Parnični referat - ukupno	37.357	14.691	52.048	18.437	33.611
Ps	6.497	2.161	8.658	2.896	5.762
Mals	3.756	1.364	5.120	1.699	3.421
L	638	188	826	360	466
St	225	141	366	105	261

²³ VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 120.

Pk	0	0	0	0	0
Ostalo	5	90	95	93	2
Gospodarski referat - ukupno	11.121	3.944	15.065	5.153	9.912
K	6.523	5.776	12.299	6.681	5.618
Kpp	152	1.863	2.015	1.879	136
Kps	1.262	3.805	5.067	3.653	1.414
Kr	29	16.273	16.302	16.268	34
Km	327	461	788	473	315
Kv	105	1.641	1.746	1.634	112
Kp	17	155	172	153	19
Iks	666	1.504	2.170	1.496	674
Ostalo	0	51	51	51	0
Kazneni referat - ukupno	9.081	31.529	40.610	32.288	8.322
I	12.072	11.091	23.163	9.726	13.437
Ip	2.470	3.621	6.091	3.322	2.769
Ostalo	0	0	0	0	0
Ovršni referat - ukupno	14.542	14.712	29.254	13.048	16.206
V	5.702	6.656	12.358	7.167	5.191
O	17.585	12.576	30.161	11.678	18.483
Ostalo	269	293	562	380	182
Izvanparnični referat - ukupno	23.556	19.525	43.081	19.225	23.856
Registracija poslovnih subjekata	2.847	5.697	8.544	7.606	938
ZK predmeti	12.097	40.946	53.043	36.351	16.692
UKUPNO	110.601	131.044	241.645	132.108	109.537
Predmeti koji za predmet imaju neplaćena dugovanja za pružene komunalne usluge					
Parnični referat	5.063	5.239	10.302	4.959	5.343
Gospodarski referat	791	861	1.652	784	868
Ovršni referat	8.598	15.783	24.381	5.327	19.054
Komunalne usluge ukupno	14.452	21.883	36.335	11.070	25.265
Prekršajni odjeli	129.723	26.733	156.456	42.581	113.875
UKUPNO	254.776	179.660	434.436	185.759	248.677

Tabela 4. Protok predmeta u 19 osnovnih sudova u Republici Srpskoj tijekom 2006. - po vrsti predmeta²⁴

²⁴ VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 122-3.

Struktura neriješenih predmeta u BH sudovima sa 31.12.2006. godine - po vrsti predmeta

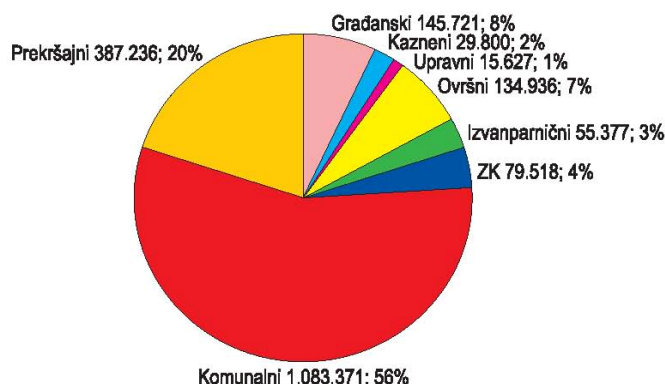


Tabela 5. Struktura neriješenih predmeta u bh. sudovima sa 31. 12. 2006. godine – po vrsti predmeta²⁵

Prema jednoj statističkoj definiciji, zaostatak predmeta se stvara kada broj neriješenih predmeta prelazi polovinu prosječnog broja predmeta u radu u jednoj godini.²⁶ Međutim, statistička definicija bi trebala biti kombinirana sa kvalitativnom definicijom, a to je da su zaostali predmeti oni koji nisu riješeni u zakonom predviđenom roku. Prema *Uputstvu VSTV-a za analizu stanja i izradu plana rješavanja starih i zaostalih predmeta u sudovima u BiH* definiraju se «stari predmeti» po referatima, u odnosu na rokove predviđene procesnim zakonima.²⁷ Prema ovom uputstvu, izračunato je koliko bi godina trebalo da se riješe zaostaci po referatima u sudovima u BiH (Vidi Tabele 6., 7. i 8.).

Sudbeni referat	Promjena stanja neriješenih predmeta*	Koeficijent protoka**	Broj godina potreban za eliminiranje neriješenih predmeta***
	I	II	III
Parnični referat - ukupno	-6,53%	113,31%	1,7
Gospodarski referat - ukupno	-14,71%	135,18%	1,5
Kazneni referat - ukupno	-0,08%	100,02%	0,3
Ovršni referat - ukupno	0,90%	98,33%	1,9
Izvanparnični referat - ukupno	0,68%	99,33%	1,0
Registracija po. su. - ukupno	-50,75%	110,53%	0,1
ZK predmeti - ukupno	-14,28%	109,30%	0,5
Komunalne usluge - ukupno	28,19%	39,90%	6,8
Prekršajni odjeli	-0,91%	106,52%	1,2
UKUPNO	12,57%	76,43%	2,0

Tabela 6. Procentualan odnos između broja primljenih, riješenih i neriješenih predmeta u općinskim i osnovnim sudovima²⁸

²⁵ VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 81.

²⁶ Joint State Project. *THE ELIMINATION OF COURT BACKLOGS. THE LUKENDA PROJECT. Operational Action Plan.* (Slovenački akcioni plan za smanjenje broja neriješenih predmeta). Ljubljana, 12 December 2005, str. 1.

²⁷ VSTV. *Uputstvo za analizu stanja i izradu plana rješavanje starih i zaostalih predmeta u sudovima u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo, 2005.

²⁸ VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 116.

Sudbeni referati	Promjena stanja neriješenih predmeta*	Koeficijent protoka**	Broj godina potreban za eliminiranje neriješenih predmeta***
	I	II	III
Parnični referat - ukupno	-4,61%	108,47%	1,6
Gospodarski referat - ukupno	-17,35%	137,58%	1,3
Kazneni referat - ukupno	4,88%	98,75%	0,3
Ovršni referat - ukupno	-0,46%	100,96%	2,1
Izvanparnični referat - ukupno	0,23%	99,80%	0,9
Registracija po. su. - ukupno	-16,96%	101,59%	0,1
ZK predmeti - ukupno	-22,26%	117,76%	0,5
Komunalne usluge - ukupno	27,38%	39,28%	7,2
Prekršajni odjeli	4,78%	55,09%	1,5
UKUPNO	15,28%	69,59%	2,5

Tabela 7. Procentualan odnos između broja primljenih, riješenih i neriješenih predmeta u općinskim sudovima²⁹

Sudbeni referati	Promjena stanja neriješenih predmeta*	Koeficijent protoka**	Broj godina potreban za eliminiranje neriješenih predmeta***
	I	II	III
Parnični referat - ukupno	-10,03%	125,50%	1,8
Gospodarski referat - ukupno	-10,87%	130,65%	1,9
Kazneni referat - ukupno	-8,36%	102,41%	0,3
Ovršni referat - ukupno	11,44%	88,69%	1,2
Izvanparnični referat - ukupno	1,27%	98,46%	1,2
Registracija po. su. - ukupno	-67,05%	133,51%	0,1
ZK predmeti - ukupno	37,98%	88,78%	0,5
Komunalne usluge - ukupno	74,82%	50,59%	2,3
Prekršajni odjeli	-12,22%	159,28%	0,9
UKUPNO	-2,39%	103,39%	0,9

Tabela 8. Procentualan odnos između broja primljenih, riješenih i neriješenih predmeta u osnovnim sudovima³⁰

1.3. Uzroci problema – kratka analiza zakonskog i institucionalnog i organizacionog okvira

Nakon analiza koje su prethodile reformi pravosudnog sistema u BiH i koje su pokazale da postojeći procesni zakoni, ali i prakse, omogućavaju beskrajno dugo vođenje postupaka i na taj način stvaraju zaostatke i čine pravosuđe neefikasnim, reforma procesnog zakonodavstva je imala za cilj smanjenje trajanja sudskih postupaka, efikasnije rješavanje predmeta, a samim tim i lakši i veći pristup pravdi. Smatralo se da će se smanjenje broja pravosudnih pozicija nadoknaditi efikasnijom sudskom upravom, ali efikasnijim sudskim procedurama. Nakon određenog perioda evaluacije, može se zaključiti da je reforma značajno doprinijela bržem rješavanju predmeta na pojedinim referatima. Međutim, neki referati i dalje ostaju opterećeni

²⁹ VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 121.

³⁰ VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 123.

velikim zaostacima, kao što se može vidjeti u poglavlju 1.2. Stoga, ovaj kratki pregled osnovnih rješenja u reformiranom zakonodavstvu treba da ponudi osnovne pravne, institucionalne i organizacione uzroke stvaranja zaostataka u radu na rješavanju predmeta, ali i da identificira dobre prakse smanjenja zaostataka putem korištenja efikasnih instituta u pojedinim zakonima.

1.3.1. Krivični postupak

Ova reforma je vjerovatno najrevolucionarnija promjena u bh. pravosudnom sistemu, koja je označena uvođenjem adversarnog sistema, tj. jednakosti strana u postupku pred «tihim» sudom. Klasičan princip «materijalne istine» je u dobroj mjeri napušten, a uvedeni su novi instituti koji su u velikoj mjeri doprinijeli ažurnosti krivičnih odjeljenja bh. sudova. Ovi instituti su **kazneni nalozi i sporazumi o priznanju krivnje**. Iako postoje različita mišljenja i zapažanja u vezi pravilnog korištenja pomenutih instituta, tj. pravosudne ekonomije u odnosu na efektivnost presuda izrečenih po kaznenim nalogima i sporazumima o priznanju krivnje,³¹ očigledno je da su upravo ovi instituti doprinijeli postizanju ažurnosti krivičnih referata u najvećem broju sudova. Prema Izvještaju VSTV za 2006. godinu, krivični referati općinskih i osnovnih sudova, koji imaju najveći priliv krivičnih predmeta, su u 2006. godini ostali u potpunosti ažurni,³² dok je rješavanje krivičnih predmeta u kantonalnim i okružnim sudovima također bilo efikasno.³³ Naime, novi zakoni o krivičnom postupku su onemogućili vraćanje krivičnih predmeta na ponovni postupak prvostepenom sudu po ukidanju presude od strane drugostepenog suda, već nalažu drugostepenim sudovima da preuzmu odlučivanje u predmetima u kojima se prvostepene presude ukinute.

Implementacija zakona o krivičnom postupku je u proteklom periodu bila predmetom detaljne analize. Misija OSCE-a je u ovom procesu imala veliku ulogu, organizirajući višegodišnji program praćenja implementacije kroz monitoring suđenja, Lokalne grupe za implementaciju, te podršku uspostavljanju i radu Tima za ocjenu implementacije krivičnog zakonodavstva BiH. U martu 2003. godine, Ministarstvo pravde BiH je formiralo ovaj Tim, kao centralno pravno tijelo odgovorno za ocjenu implementacije i davanje preporuka za poboljšanje zakonodavstva u krivičnoj oblasti. Ovi naponi su rezultirali identificiranjem najvećih problema u praktičnoj primjeni zakona, te konkretnim prijedlozima za izmjene i dopune Zakona o krivičnom postupku BiH od strane pomenutog Tima. Procedura za razmatranja nacрта ovog Zakona je u toku. I VSTV je osnovao radnu grupu koja je izradila niz prijedloga za izmjenu Zakona krivičnom postupku. Cilj tih izmjena je bio da se smanji broj neriješenih predmeta uvođenjem sistema za rješavanje i eliminisanje neriješenih predmeta. Konkretno, radna grupa je u vezi sa tim dala niz prijedloga za izmjene i dopune krivičnog procesnog zakonodavstva, kao što su, naprimjer, oslobađanje od krivičnog gonjenja onih počinitelaca manjih krivičnih djela koji su obeštetili oštećenu stranu bilo u toku ili prije istražne faze postupka. To bi značilo da bi manji broj predmeta ulazio u sistem i da bi postojao filter koji bi se primjenjivao na one predmete koji bi se morali rješavati prioritarno. Radna grupa je također predložila da se uvede

³¹ Misija OSCE-a u BiH. *Izvještaj o primjeni zakona o krivičnom postupku na sudovima u BiH*. Decembar 2004. godine i Misija OSCE-a u BiH. *Sporazum o priznanju krivnje u Bosni i Hercegovini: Primjena pred sudovima BiH i usklađenost sa međunarodnim standardima za zaštitu ljudskih prava*. Maj, 2006. godine.

³² VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 118.

³³ Ako izuzmemo neriješene drugostepene prekršajne predmete. VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 100-1.

mogućnost postizanja sporazuma o krivnji tokom istražne ili čak predistražne faze postupka. Radna grupa je predložila ukupno dvanaest izmjena i dopuna Zakona o krivičnom postupku.³⁴

1.3.2. Parnični postupak

Reforma zakona o parničnom postupku je također jedna od glavnih novina pravosudne reforme. Iako su novi zakoni bazirani na starim, uvedene su značajne promjene s ciljem skraćivanja sudskih postupaka radi kvalitetnijeg pristupa pravdi. Projekat procjene sudskog sistema (JSAP) je prethodno zaključio da su parnični postupci u BiH stvarali velike zaostatke.³⁵ Iz toga razloga je uveden adversarni sistem, gdje je na strankama teret da sudu prezentiraju sve činjenice i dokaze na kojima zasnivaju svoje zahtjeve. Koncept «materijalne istine» je napušten, a u svim prvostepenim postupcima je određeno da odlučuje sudija pojedinac. Uvedeni su i **strogi rokovi za sud i strane u postupku, svi predmeti bi trebali biti završeni na dva ročišta (pripremno i glavno)**, dok je većina mogućnosti za odgađanja ročišta ukinuta.³⁶ Prema mišljenju struke, zakoni o parničnom postupku su kvalitetni zakoni, koji teoretski omogućavaju postizanje pravde u razumnom roku. Međutim, zbog postojećih zaostataka na parničnim referatima, nije moguće ispoštovati rokove predviđene novim zakonima o parničnom postupku. Prema mišljenju stručnjaka, stupanje na snagu zakona je trebalo suspendirati dok se ne riješe zaostali predmeti.

Za razliku od zakona o krivičnom postupku, provođenje zakona o parničnom postupku nije bilo predmetom detaljnog praćenja i analize. Ipak, u sklopu inicijative VSTV-a da se analiziraju uzroci stvaranja zaostataka u sudovima, Radna grupa, u okviru svog rada na izradi Uputstva,³⁷ je dala određene preporuke za izmjene i dopune zakona o parničnom postupku sa ciljem postizanja veće ažurnosti sudova.³⁸ Primjera radi, predloženo je da se stranke obavežu da pokušaju riješiti spor putem medijacije prije nego što daju zahtjev za održavanje pripremnog ročišta. Radna grupa je također predložila³⁹ da strankama bude dozvoljen dolazak na sud samo sa zastupnikom koji je diplomirani pravnik i koji ima položen pravosudni ispit. «Praksa da neuki parničari zastupaju i brane predmete u sudovima je praksa koja se ne smije podržavati ukoliko se želi da sudovi rade na efikasan i učinkovit način», prema zaključcima Radne grupe.⁴⁰ Ovo je dodatni razlog posvećivanju velike pažnje praćenju implementacije zakona o parničnom postupku, naročito u kontekstu mogućnosti poštivanja rokova koje predviđa zakon, sporova male vrijednosti, te drugih faktora koji utiču na rješavanje zaostalih predmeta i stvaranje novih zaostataka.

³⁴ VSTV. *Prijedlog projekta «Smanjenje zaostalih predmeta u sudovima»*. Oktobar 2006. godine, str. 20.

³⁵ UNMIBH. Program procjene sudskog sistema (Judicial System Assessment Programme – JSAP). *Tematski izvještaj X. Služenje društvu. Dodjeljivanje pravde u Bosni i Hercegovini*. Novembar 2000. godine, str. 6.

³⁶ Nezavisna pravosudna komisija. *Završni izvještaj Nezavisne pravosudne komisije*. Novembar, 2004. godine, str. 166.

³⁷ VSTV. *Uputstvo za analizu stanja i izradu plana rješavanje starih i zaostalih predmeta u sudovima u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo, 2005.

³⁸ VSTV. *Prijedlog projekta «Smanjenje zaostalih predmeta u sudovima»*. Oktobar 2006. godine, str. 20-1.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ministarstvo pravde BiH trenutno radi na izradi zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u građanskim stvarima.

1.3.3. Zakoni o upravnim sporovima

Novi zakoni u upravnim sporovima su usvojeni 2005. godine. Iako nisu u potpunosti istovjetni, ova dva zakona su uvela značajne promjene u sudskoj kontroli odluka organa uprave – od kojih je najveća prenos nadležnosti sa Vrhovnih sudova na kantonalne i okružne sudove, što znači da su kantonalni/okružni sudovi u mjestima sjedišta organa uprave ili njihovih organizacionih jedinica koji su donijeli prvostepene odluke trebali preuzeti nadležnost sudskog preispitivanja upravnih odluka ovih tijela. Druge izmjene su **refleksija vizije reforme da se racionaliziraju sudsko vrijeme i sredstva**, te postigne brže rješavanje predmeta radi postizanja efikasnosti. Na taj način, novi zakoni uključuju: uvođenje odgovornosti sudije pojedinca za presuđivanje u prvostepenim predmetima, ograničenje dokaza koji se predlažu sudu samo na one koji su korišteni u upravnom postupku, smanjenje mogućnosti vraćanja predmeta u upravni postupak (umjesto toga, odlučivanje suda u predmetima u kojima odluči ukinuti odluku upravnog organa), obavezu tužioca da se obrati nadležnoj upravnoj inspekciji u slučaju «šutnje uprave» prije pokretanja postupka pred sudom. Rezultat ovakvih zakonskih rješenja je relativno mali broj neriješenih predmeta - ukupno 7.380 u svim kantonalnim i okružnim sudovima na kraju 2006. godine,⁴¹ te 6.563 predmeta na Vrhovnim sudovima FBiH i RS,⁴² te 2.212 neriješenih predmeta na Sudu BiH,⁴³ što u cjelosti čini 16.155 predmeta, odnosno 0.83 procenta od ukupnog broja neriješenih predmeta u pravosuđu BiH. Prema izvještaju VSTV za 2006. godinu, broj primljenih U predmeta je bio znatno manji u odnosu na prethodnu godinu – čak za 45 procenata.⁴⁴ Velike nade se polažu i u reformu javne uprave, koja će, očekuje se, dovesti do smanjenja broja zahtjeva za sudsko preispitivanje odluka organa uprave.

1.3.4. Izvršni postupak

Dva entitetska zakona o izvršnom postupku usvojena su 2003. godine.⁴⁵ U širem smislu, izvršni postupak ima slijedeće osnovne faze:⁴⁶

1. Pokretanje izvršnog postupka na temelju izvršne ili vjerodostojne isprave, prijedlog tražioca izvršenja;
2. Sud odlučuje po prijedlogu tražioca izvršenja;
3. U slučaju da sud odredi izvršenje, sprovodi se izvršenje u cilju namirenja tražioca izvršenja.

Sudovi u Bosni i Hercegovini su također uključeni u neposredno provođenje odluka donijetih u izvršnom postupku, a sve u cilju namirenja tražioca izvršenja, putem sudskih izvršitelja koji su angažovani na upisu, pretraživanju imovine ili prava, procjeni vrijednosti, prodaji, te kroz sam sud, koji je angažovan na procjeni, prodaji i unovčenju, te raspodjeli sredstava od učinjenog izvršenja, itd. S obzirom na činjenicu da je neažurnost na izvršnim referatima veliki problem za bh. pravosuđe i društvo u cijelini, izvršni postupak je bio

⁴¹ VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 99.

⁴² VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 90.

⁴³ VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 86.

⁴⁴ VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 101.

⁴⁵ Postoji također i Zakon o izvršnom postupku u Sudu BiH (Sl. Glasnik BiH 18/03).

⁴⁶ VSTV. *Prijedlog projekta «Smanjenje zaostalih predmeta u sudovima»*. Oktobar 2006. godine, str. 6-11.

predmetom mnogih debata među pravnim i drugim relevantnim stručnjacima, naročito zato što postupak izvršenja sam po sebi ne predstavlja rješavanje bilo kakvog spora. Osnovno pitanje koje je postavljeno u prethodnim analizama ove problematike je **da li i do koje mjere se sud treba uključiti u provođenje izvršenih i vjerodostojnih isprava.**

1.3.5. Rješavanje komunalnih potraživanja

Problem predmeta koji se odnose na neplaćene komunalne račune predstavlja jedan od najvećih problema sa kojima se suočavaju pojedini bh. sudovi danas (najveći problemi su u velikim centrima, naročito Sarajevu). **Ovaj problem se općenito reflektira na tri sudska referata – parnični, privredni i izvršni, ali se najveći problem u smislu neriješenih predmeta bilježi na izvršnom referatu.** Naprimjer, samo na Općinskom sudu Sarajevo, na kraju 2007. godine, bilo je 909.257 neriješenih komunalnih predmeta (87,66 procenata od ukupnog broja neriješenih predmeta na ovom sudu), od toga 809.128, odnosno 88,87 procenata na izvršnom referatu.⁴⁷

⁴⁷ Općinski sud Sarajevo. *Godišnji protok predmeta – 2007. godina.*

I

Problem komunalnih predmeta detaljno obrađivan u nekoliko navrata od strane VSTV. Analize su započele početkom 2005. godine, kada je pokrenut **Projekat sudske uprave u Općinskom sudu Sarajevo**, koji se jednim dijelom bavio identificiranim problemom nagomilanih neriješenih predmeta, konkretnije tužbenih zahtjeva za izvršenje neplaćenih komunalnih računa. Zbog toga je proveden **Projekat okruglog stola**, koji je imao za cilj uspostavljanje dijaloga između glavnih aktera u procesu, tj. suda i komunalnih preduzeća, te relevantnih ministarstava Kantona Sarajevo i FBiH, analizu problema, te prijedloge kratkoročnih i dugoročnih rješenja. Ovaj proces su podržali projekti USAID-a ALPS i FILE, te predstavnici VSTV-a. Iako su na tri okrugla stola razmijenjena mišljenja i viđenja problema iz perspektiva različitih aktera, ovo nije spriječilo dalje slanje tužbenih zahtjeva od strane komunalnih preduzeća, i nije dovelo do postizanja dogovora o eventualnim izmjenama zakona i praksi.⁴⁸

II

Ipak, inicijative VSTV nisu zaustavljene, već je nastavljena analiza uzroka problema, te iznalaženje načina za sistemsko rješenje problema. Tako je **u julu 2005. godine izrađena analiza uzroka problema, koja je također dala određene preporuke za izmjenu zakona i praksi,⁴⁹ a koje dobrim dijelom podržava i USAID-ov projekat FILE iz septembra 2005. godine.⁵⁰** U analizi je rečeno da «Javna komunalna preduzeća, svaki mjesec, prikupe hiljade prijedloga za izvršenje protiv potrošača koji koriste usluge ali ne plaćaju račune».⁵¹ Da bi naplatili svoja potraživanja trenutno koriste dvije mogućnosti:

- Prekid pružanja usluga (telefonske usluge, usluge pružanja električne energije i snadbijevanja plinom)
- **Pokretanje sudskog postupka (parničnog ili izvršnog).**⁵²

Međutim, nisu sva preduzeća u mogućnosti da prekinu pružanje usluga zbog neplaćanja, iz tehničkih razloga (mnogi potrošači u Sarajevu koriste usluge javnih preduzeća preko zajedničkih sistema, bez posebnih, individualnih satova za uslugu koju koriste). Ovo su preduzeća koja vrše snadbijevanje vodom i grijanjem, te vrše odvoz smeća. Tako se, umjesto prekida usluge, ova preduzeća jednostavno odlučuju na dostavljanje sudovima svih neplaćenih račune radi izvršenja. Ova preduzeća nisu čak ni dužna da daju prijedlog za izvršenje, već sudu mogu samo dostaviti kopiju računa, kao vjerodostojnu ispravu, niti su dužna da prikažu da je račun dostavljen, niti da pošalju upozorenje potrošaču u vezi računa. Na taj način se stvara niz problema. Najprije, komunalna preduzeća u nekim slučajevima ne dostavljaju stvarni račun potrošaču, već ga jednostavno dostave sudu (kao nalog za izvršenje)!⁵³

⁴⁸ VSTV. Projekat sudske uprave. Općinski sud Sarajevo. *Konačni izvještaj 1. novembar 2004. – 28. februar 2005. godine*, str. 19-21.

⁴⁹ VSTV. *Prijedlog za bolje korištenje mehanizama naplate zaostalog duga od strane javnih komunalnih preduzeća i smanjenje broja zahtjeva za izvršenje upućenih sudu*. 19. juli 2005. godine.

⁵⁰ USAID FILE. *Practical Solutions for Intractable Problems: FILE's Comprehensive Court Report and Recommendations for Bosnia and Herzegovina*. 30. septembar 2005. godine.

⁵¹ VSTV. *Prijedlog za bolje korištenje mehanizama naplate zaostalog duga od strane javnih komunalnih preduzeća i smanjenje broja zahtjeva za izvršenje upućenih sudu*. 19. juli 2005. godine, str. 1.

⁵² Ibid.

⁵³ VSTV. *Prijedlog projekta «Smanjenje zaostalih predmeta u sudovima»*. Oktobar 2006. godine, str. 13.

Prema analizi VSTV-a, «sudovi nisu kreirani da rješavaju predmete velikog obima, a male vrijednosti, tako da ni u kom slučaju, na ovaj način ne mogu procesirati predmete javnih komunalnih preduzeća, čak i kada bi imali dodatne uposlenike i resurse. Sa druge strane, javna komunalna preduzeća moraju naplatiti svoja potraživanja ili će suočiti sa gubitcima. Potrebna su rješenja koja će smanjiti teret koji je na sudu, a ujedno smanjiti i obim neplaćenih računa za komunalne usluge.»⁵⁴ Stoga ova analiza predlaže niz mogućih rješenja problema, a ona se odnose na pomoć javnim komunalnim preduzećima da preuzmu primarnu odgovornost za naplatu neplaćenih računa, putem različitih mehanizama, te rad na potrebnim reformama, u smislu izmjena određenih zakona (Zakona o obligacionim odnosima, Zakona o parničnom postupku, Zakona o izvršnom postupku), te usvajanje novih zakona, npr. Okvirnog zakona o komunalnim uslugama.

III

Prema drugoj analizi koju je radilo VSTV,⁵⁵ jedan od problema je činjenica da komunalna preduzeća najčešće ne dostavljaju sve neophodne podatke sudu kako bi sud proveo izvršenje. Čak i kada dostave podatke oni su često netačni jer komunalna preduzeća očito nemaju uspostavljene sisteme registrovanja. To znači da se sudu često dostavljaju podaci o dužniku koji je preminuo ili koji više ne živi na datoj adresi ili se dostavlja adresa zgrada koje više ne postoje. Također, komunalna preduzeća podnose tužbene zahtjeve za sve iznose, a nekada i račune na kojima je iznos nula! To znači da sud mora kontaktirati preduzeće da bi provjerio tačnost podataka, što za sud znači nepotreban administrativni posao i trošak, t.j., pisanje pisama komunalnom preduzeću, te poštanske troškove.

Razlozi za podnošenje tužbenih zahtjeva sudu od strane komunalnih preduzeća uključuju i pravdanje dugova komunalnih preduzeća svojim nadzornim odborima, kao osnove za osiguranje subvencija od strane vlasnika preduzeća. Sudovi u FBiH svake godine primaju ogroman broj tužbenih zahtjeva. Daleko najveći problem je zabilježen u Općinskom sudu Sarajevo.

IV

Radi analize ovog problema, početkom 2007. godine formirana je **Inicijalna radna grupa za analizu problema neriješenih komunalnih predmeta, uz podršku kanadskog Projekta pravosudne reforme**. Ova grupa se sastoji od predstavnika VSTV-a, Projekta pravosudne reforme, te šefova Parničnog, Privrednog i Izvršnog odjeljenja Općinskog suda Sarajevo. Podrška ovoj inicijativi data je i od Ministarstva pravde BiH, kao jednog od ključnih partnera Projekta. Radna grupa je izvršila analizu ključnih odredbi zakona koji regulišu obavljanje komunalnih usluga i status javnih komunalnih preduzeća. Analizirani su postojeći zakoni o komunalnim djelatnostima u FBiH, koji su usvojeni u četiri kantona FBiH i u Distriktu Brčko. Zakon o komunalnim uslugama RS nije analiziran, ali je razlika između odredbi zakonodavstva FBiH i RS identificirana u sklopu druge inicijative.⁵⁶ Također su analizirani zakoni o javnim preduzećima entiteta i Distrikta Brčko. Nakon, analize, grupa je došla do zaključka da je «redefinisane ovih odredbi je preduslov za smanjenje priliva prijedloga za

⁵⁴ VSTV. *Prijedlog za bolje korištenje mehanizama naplate zaostalog duga od starne javnih komunalnih preduzeća, i smanjenje broja zahtjeva za izvršenje upućenih sudu*. 19. juli 2005. godine, str. 1.

⁵⁵ VSTV. *Prijedlog projekta «Smanjenje zaostalih predmeta u sudovima»*. Oktobar 2006. godine, str. 13.

⁵⁶ Ibid.

izvršenje na osnovu vjerodostojnih isprava u sudove»,⁵⁷ te je predložila određene izmjene, koje se velikim dijelom podudaraju sa već iznijetim preporukama konsultanta VSTV u julu 2005. godine. Ovi prijedlozi uključuju:

- Identificiranje donjeg ograničenja vrijednosti neplaćenog računa koji se može dostaviti sudu radi prinudne naplate, što bi smanjilo broj prijedloga prijedlozi za izvršenje računa koji glase na bagatelne iznose
- Uvođenje određenih instrumenata naplate kroz legislativu o komunalnim preduzećima, npr. automatsko stavljanje administrativne zabrane na redovni prihod korisnika već prilikom zasnivanja pretplatničkog odnosa
- Planiranje kapitalnih investicija javnih preduzeća u smislu uvođenja mjernih instrumenata,⁵⁸ a sve radi obezbjeđenja transparentnosti rada javnih komunalnih preuzeća i povećanja povjerenja korisnika njihovih usluga
- Uvođenje preciznih internih procedura u javnim preduzećima koje bi imale za cilj efikasnu i ispravnu obradu računa za isporučene komunalne usluge. Ovim bi se povećao broj urednih prijedloga za izvršenje koje podnose javna komunalna preduzeća što bi bila još jedna mjera za rasterećenje sudova.

V

U smislu drugih inicijativa za rješavanje problema komunalnih predmeta, veoma je bitno spomenuti **odluku Općinskog suda Sarajevo da uspostavi dva nova odjela u ovom sudu – Izvršni odjel za vjerodostojne isprave Novi Grad, te Parnični odjel za sporove male vrijednosti Ilidža** (odjeli su uspostavljeni u maju 2007. godine). U novim odjelima su zaposleni stručni saradnici koji rade samo na pomenutim predmetima. Prema izvještaju ovog Odjela za izvršenje po vjerodostojnim ispravama Novi Grad za period maj-decembar 2007. godine, ovaj odjel je od Izvršnog odjeljenja preuzeo 685.282 predmeta sa danom 31. maj 2007. godine. U toku 2007. godine, primljeno je još 120.003 predmeta, a riješeno je 1.476 predmeta. Na kraju 2007. godine, ostalo je neriješeno 809.128 komunalnih predmeta na izvršnom referatu.⁵⁹ Međutim, izmještanjem komunalnih predmeta u poseban odjel naglašena je konceptualna razlika između ovih i svih drugih predmeta na Općinskom sudu Sarajevo, kao i potreba sistemskog rješavanja ovih predmeta. Ova inicijativa je također podržana od kanadskog Projekta pravosudne reforme, koji je pružio neophodnu tehničku i stručnu podršku radu odjela.

Prema svim dosadašnjim analizama problema komunalnih predmeta, zaključak je da postoje dvije opcije za rješavanje problema. O ovim opcijama, između ostalog, bi relevantne institucije u narednom periodu trebali usvojiti stav i definisati mjere djelovanja:⁶⁰

⁵⁷ Inicijalna radna grupa analizu problema neriješenih komunalnih predmeta. *Identifikacija ključnih odredbi zakona koji regulišu obavljanje komunalnih usluga i status javnih komunalnih preduzeća.*

⁵⁸ Član 35. Zakona o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik BiH, broj: 25-06) predviđa da prodaja energije (električna energija, grijanje, plin i sl.) i vode potrošačima treba biti obračunata na osnovu stvarnih isporuka očitanih na brojilu potrošača.

⁵⁹ Općinski sud Sarajevo. Izvršno odjeljenje. Vjerodostojne isprave – Novi grad. *Izvještaj za period maj – decembar 2007.*

⁶⁰ VSTV. *Prijedlog projekta «Smanjenje zaostalih predmeta u sudovima».* Oktobar 2006. godine, str. 15-6.

Opcija 1. – nastaviti izvršenje potraživanja po neplaćenim komunalnim računima u sudu

Ukoliko se odabere ova opcija, treba utvrditi postupke kako bi komunalna preduzeća uspostavila interne mehanizme osiguranja naplate, prije pokretanja postupka pred sudom, kao dostavljala tačne podatke sudovima prilikom pokretanja postupka.

Opcija 2 – izvršenje potraživanja po neplaćenim komunalnim računima izvan suda

Ova opcija može podrazumijevati uspostavljanje mehanizma van suda (npr. agencija ili sl.), čija bi osnovna nadležnost bila sprovođenje izvršenja.

O ovim opcijama bi relevantne institucije u narednom periodu trebale usvojiti konačan stav, zatim krenuti u implementaciju.

U vezi sa goren navedenim potrebno je detaljno ispitati iskustva drugih zemalja koje su značajno reformisale svoj izvršni postupak (npr. Slovenija, FYROM, Hrvatska, Norveška, Švedska).

Dok se ova dublja analiza razvija potrebno je u međuvremenu razmotriti sve mjere koje bi mogle doprinijeti smanjivanju broja predmeta koji iziskuju prisilno izvršenje (osiguravajući da komunalna preduzeća uvedu mehanizme i ulože napor da izvrše naplatu dugovanja) i mjere poboljšavanja efikasnosti procesa izvršenja.

Pored toga, biće potrebno osigurati izbjegavanje negativnog odjeka za socijalno ugrožene korisnike kada izvršenja za takve vrste potraživanja počnu da se efikasno sprovede.

1.3.6. Prekršajni postupak

Projekat za reorganizaciju sudova za prekršaje je uspostavljen 1. oktobra 2003. godine, a uspješno je okončan 31. decembra 2006. godine. Pet glavnih dijelova strategije reforme sudova za prekršaje su bili: izrada i usvajanje novih procesnih zakona o prekršajima na nivou BiH i entiteta, sveobuhvatna reorganizacija sistema za rješavanje prekršajnih predmeta, proces imenovanja sudija, uvođenje Registra novčanih kazni, edukacija iz primjene novih zakona i korištenje Registra novčanih kazni. Ovaj projekat je podrazumijevao prestajanje rada postojećih sudova za prekršaje i komisija za prekršaje, te preuzimanje predmeta prekršaja od strane novoimenovanih sudija u novoformiranim prekršajnim odjeljenjima općinskih i osnovnih sudova radi usklađivanja rada sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, ali i racionaliziranja utrošenog vremena i postizanja efikasnosti rada sudija. Prema *Konačnom izvještaju Projekta reorganizacije sudova za prekršaje*, **novi procesni zakoni su «kreirali jednu potpuno novu proceduru koja omogućuje da se prekršajni predmeti procesuiraju na mnogo efikasniji način».**⁶¹ Ovo se postiže uvođenjem tzv. **prekršajnog naloga**, a predmeti dolaze na sud samo ako počinitelj prekršaja ne prihvati novčanu kaznu izrečenu prekršajnim nalogom i zatraži sudsko odlučivanje.

⁶¹ VSTV. Projekat reorganizacije sudova za prekršaje, 1. 10. 2003. godine – 31. 12. 2006. godine. *Konačni izvještaj*. Juli, 2007. godine, str. 30.

Pored procesnih zakona, predloženi su i entitetski **zakoni o amnestiji prekršaja**, sa ciljem amnestiranja određenih starih prekršaja radi osposobljavanja odjela za prekršaje da počnu funkcionisati efektivnije i efikasnije. Međutim, ovaj zakon je do sada usvojen samo u RS, ne i u FBiH. Prema prvim podacima, ovaj zakon je imao veliki uticaj na smanjenje broja prekršajnih predmeta u novim odjelima. Podaci iz februara 2007. godine pokazuju da je 89.664 prekršajnih predmeta riješeno primjenom ovog zakona, što je gotovo 50 procenata neriješenih predmeta na dan 1. septembra 2006. godine.⁶²

Prekršajni predmet su na kraju 2006. godine činili 20 procenata neriješenih predmeta ili 383.905,⁶³ od čega 119.342 u Općinskom sudu Sarajevo.⁶⁴ Prema izvještajima za 2007. godinu, broj neriješenih prekršajnih predmeta u Općinskom sudu Sarajevo je značajno smanjen i iznosi 34.573, dok je ovaj iznos u Osnovnom sudu Banja Luka 19.121⁶⁵ (u odnosu na 24.778 na kraju 2006. godine⁶⁶).

Planirano je praćenje i evaluacija primjene zakona o prekršajima i već je formirana radna grupa u RS, dok u FBiH ona još nije uspostavljena. Bilo bi potrebno formirati radnu grupu na nivou BiH s ciljem revizije i harmonizacije sa Zakonom o prekršajima postojećih materijalnih propisa koja regulišu veoma važne oblasti kao što su saobraćaj, indirektni porezi, carinski prekršaji itd.

1.3.7 Ostali referati

Zemljišnoknjižni predmeti - Do sada nije bilo značajnijih primjedbi na kvalitet novih zakonskih rješenja donesenih na entitetskom nivou (zakoni o zemljišnim knjigama). Također, sudovi u posljednje vrijeme uglavnom bilježe povećanje ažurnosti svojih zemljišno-knjižnih ureda, velikim dijelom zbog uvođenja novih metoda rada, edukacije osoblja i digitalizacije zemljišnih knjiga. U ovim aktivnostima, podršku kontinuirano pruža Projekat reforme zemljišne administracije GTZ.

Registracija poslovnih subjekata – Reforma ove oblasti, osim zakonodavnog, također uvodi metod elektronskog vođenja evidencija. Ovaj sistem još uvijek nije u potpunosti definisan, te su u toku koordinirane aktivnosti entitetskih ministarstava pravde i VSTV-a usmjerene na rješavanje ovog problema.

Vanparnični predmeti – Prema Uputstvu VSTV,⁶⁷ „cijeneći princip da sud ne treba da se bavi stvarima u kojima ne postoji spor između dvije strane, te cijeneći da neke sudske referate u mnogim zemljama veoma uspješno obavljaju organi uprave ili neki drugi specijalizirani organi“, smatra se da bi se, u cilju rasterećenja sudova od nesudskih poslova, trebalo, nakon svestrane elaboracije i analize, opredijeliti za rješenja da sudovi više ne vode ostavine, veći

⁶² VSTV. Projekat reorganizacije sudova za prekršaje, 1. 10. 2003. godine – 31. 12. 2006. godine. *Konačni izvještaj*. Juli, 2007. godine, str. 31.

⁶³ VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 73.

⁶⁴ VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 135.

⁶⁵ Osnovni sud Banja Luka. *Izvještaj o radu Osnovnog suda Banja Luka za period od 01.01.2007. do 31.12.2007. godine*.

⁶⁶ VSTV. *Godišnji izvještaj za 2006. godinu*, str. 141.

⁶⁷ VSTV. *Uputstvo za analizu stanja i izradu plana rješavanje starih i zaostalih predmeta u sudovima u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo, 2005., str. 19-20.

dio izvanparničnog postupka (oduzimanje i vraćanje poslovne sposobnosti, zadržavanje duševno bolesnih osoba u zdravstvenoj ustanovi, proglašenje nestalih osoba umrlim i dokazivanje smrti, dozvola za zaključenje braka, sastavljanje i ovjeravanje sadržine isprava, čuvanje isprava, poništenje isprava), i druge predmete koje u njihovoj nespornoj fazi mogu uspješno obavljati administrativni organi ili specijalizirani organi.⁶⁸

1.3.8. Institucionalni i organizacioni uzroci neažurnosti sudova

Pored pojedinih nedostataka procesnih i drugih zakona, koji su identificirani u pravnoj analizi i koji su uzroci stvaranja zaostataka u rješavanju predmeta u sudovima, pojedina institucionalna i organizaciona pitanja također utiču na efikasnost sudova u rješavanju zaostalih predmeta. O ovome su u nekoliko navrata u proteklim godinama rađene analize, a učinjeni su i veliki koraci na rješavanju osnovnih institucionalnih i organizacionih pitanja bh. pravosuđa. Prije početka reforme pravosuđa, u izvještaju *Pravda u pravo vrijeme*, koji je rezultat rada Projekta reforme sudske uprave i čiji je zadatak bio «bio istražiti uzroke neefikasnosti rada sudova i kašnjenja u sudskom procesu, te izraditi konkretne preporuke koje ne zahtijevaju visoki budžet i visoku tehnologiju»,⁶⁹ identificirani su osnovni problemi koji dovode do neefikasnosti pravosuđa, a oni su bili sljedeći:⁷⁰

Institucionalna pitanja:

- Nedovoljno definirana odgovornost za efikasnije sudske poslovanje
- Neiskusni, odnosno neefikasni suci
- Kontraproduktivni poticaji koje su norme stvorile i učvršćuju ih
- Kroničan nedostatak sredstava: nedostatak opreme i nedovoljnost radnih prostorija

Organizacioni problemi:

- Sudije obavljaju previše zadataka koje drugi službenici mogu obavljati
- Previše detaljni, zastarjeli i nefleksibilni Pravilnici o radu sudova
- Neadekvatni i pogrešno usmjereni sistemi izvještavanja

Operativni problemi:

- Prevelik broj ročišta na kojima se premalo postiže
- Neučinkovite radnje drugostepenih sudova
- Nedolazak stranaka i advokata
- Problemi u vezi sa uručivanjem poziva strankama
- Loše korištenje vremena i neučinkovitost sudija i osoblja
- Problemi u vezi sa velikim brojem zaostalih predmeta

Neke od preporuka Izvještaja *Pravda u pravo vrijeme* su implementirane u periodu sveobuhvatne reforme pravosuđa u BiH. Tako je uslijedilo donošenje novih procesnih zakona, čija je kratak pregled dat u poglavlju 1.3, kompletna reorganizacija mreže sudova i tužilaštava, proces reimenovanja sudija i tužilaca, te niz projekata za reformu sudske uprave s ciljem unapređenja organizacionih i operativnih procesa i konačno, povećanja efikasnosti pravosuđa

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Nezavisna pravosudna komisija. *Pravda u pravo vrijeme*. Izvještaj Projekta reforme sudske uprave. April, 2002., str. 6.

⁷⁰ Nezavisna pravosudna komisija. *Pravda u pravo vrijeme*. Izvještaj Projekta reforme sudske uprave. April, 2002., str. 16-22.

u BiH. Tako je *Indeks sudske reforme za BiH* u 2006. godini zabilježio pozitivnu ocjenu za 13 od 30 analiziranih faktora, u odnosu na Index iz 2001. godine, dok nijedan od faktora nema negativan trend u odnosu na trendove iz 2001. godine.⁷¹ Iz ovoga se može zaključiti da postoje «optimistički znakovi napretka i svjesnost potrebe za daljim koracima u reformi».⁷²

Međutim, kao i izvještaji VSTV-a, te mnogi drugi analitički dokumenti, i *Indeks sudske reforme za BiH* u 2006. godini naglašava kontinuiranu negativnu ocjenu (i u 2001. i 2006. godini) za šest faktora, a oni se najvećim dijelom odnose na efikasnost pravosuđa, za razliku od pozitivnih koji se odnose na uspostavljanje mehanizama za nezavisnost, edukaciju, etiku i plate u pravosuđu. Naime, kao negativni aspekti vezani za (ne)efikasnost sistema, navode se:⁷³

- Ogroman broj neriješenih predmeta, koji se povezuje sa velikim brojem strategija i pokušaja da se ovaj broj smanji, ali neuspjeh ovih metoda zbog nedostatka finansijskih sredstava
- Problemi vezani za postupke izvršenja sudskih odluka – prema procjenama, bilo bi potrebno pet godina da se riješe svi zaostali predmeti izvršenja, a da pravosuđe ne zaprimi ni jedan novi predmet u tom vremenskom periodu
- Odsustvo efikasnog sudskog menadžmenta i procedura vezanih za registraciju i praćenje predmeta kroz sudske upisnike.

Pored ovih negativnih aspekata, tu su i oni finansijske prirode:⁷⁴

- Fragmentiran i glomazan sistem finansiranja sudova, koji dovodi do neefikasnosti i frustracije radi loše komunikacije i nepovjerenja među akterima koji učestvuju u donošenju 14 različitih budžeta
- Nedovoljna sredstva za pokrivanje operativnih troškova sudova
- Neplaniranje sredstava domaćih vlasti za kapitalne investicije i kompjutersku opremu, te oslanjanje VSTV na međunarodne donatore.

Detaljnijom analizom problema starih i zaostalih predmeta se bavi VSTV već od početka svog djelovanja kao jedinstvene bh. institucije (1. juni 2004. godine), a naročito intenzivno od 2005. godine, kada je, nakon «analize stanja starih neriješenih predmeta sa sjednice VSTV-a BiH od 22.8.2005. godine, problem postojanja velikog broja starih i zaostalih predmeta je, uz neriješeno pitanje financiranja pravosuđa i sudstva, nedvosmisleno označen kao trenutno najveći problem bosansko-hercegovačkog sudstva».⁷⁵ Zbog toga je VSTV BiH je u Strateškom planu za period mart 2005. - decembar 2006. godine, pod aktivnošću 4.5. predvidjelo izradu sistema za registraciju trenutnih zaostalih neriješenih predmeta, prikupljanja podataka o tim predmetima od sudova u BiH, te izradu Programa za rješavanje starih i zaostalih predmeta, a ekspertna grupa VSTV je zadužena za analizu uzroka nastanka zaostalih predmeta, te izradu obvezujućih rješenja i pravila postupanja u rješavanju starih i zaostalih predmeta za sve sudove.⁷⁶ Tada identificirani uzroci su podijeljeni u dvije grupe, vanjski i unutrašnji uzroci, gdje se vanjski odnose na kontekst u kojem djeluje bh. pravosuđe,

⁷¹ CEELI. *Indeks sudske reforme za Bosnu i Hercegovinu*. Drugo izdanje, februar 2006. godine, str. 1.

⁷² Ibid.

⁷³ CEELI. *Indeks sudske reforme za Bosnu i Hercegovinu*. Drugo izdanje, februar 2006. godine, str. 3-4.

⁷⁴ CEELI. *Indeks sudske reforme za Bosnu i Hercegovinu*. Drugo izdanje, februar 2006. godine, str. 5.

⁷⁵ VSTV. *Uputstvo za analizu stanja i izradu plana rješavanje starih i zaostalih predmeta u sudovima u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo, 2005., str. 3.

⁷⁶ Ibid.

a unutrašnji na organizacijski i operativni kontekst unutar sudova. Identificirani uzroci su slijedeći:⁷⁷

1. Vanjski uzroci

- Kvalitet zakonskih rješenja
- Loš rad drugih organa i institucija
- Posljedice rata

2. Unutrašnji uzroci

- Utvrđivanje potrebnog broja sudija
- Neiskorištenost radnog vremena
- Nepostojanje kvalitetnih i pravih mjerila i normi za rad sudija
- Nekompetentnost sudija i predsjednika sudova
- Neobučenosť sudskog osoblja
- Materijalni uslovi rada
- Nepostojanje informatičke infrastrukture

Iako je ova analiza urađena 2005. godine, slični uzroci stvaranja zaostaka se mogu smatrati validnim i danas. **Veliki pomaci su napravljeni u informatizaciji sudstva**, iako je ovo jedan dugoročan proces i u tehničkom i materijalnom smislu, ali i u kontekstu prihvatanja novih metoda rada od strane sudija i sudskog osoblja. U toku su i **implementacija projekata za uspostavljanje kvalitetnih mjerila i normi za rad sudija**, kao i **edukacija sudija i sudskog osoblja**. VSTV je na planu rješavanja starih i zaostalih predmeta uradilo slijedeće:⁷⁸

- VSTV je, u 2005. godini, zahtijevao od sudova da izrade plan za smanjenje broja zaostalih predmeta; Vijeće prati realizaciju;
- VSTV je u 2005. godini imenovao 41 dodatnog sudiju na period od dvije godine;
- U ljeto 2006.godine, VSTV je uveo novi sistem normiranja za sudije⁷⁹ i očekuje se da će to rezultirati efikasnijim radom sudija, te da će kao rezultat toga zaostali broj predmeta biti smanjen;
- VSTV je povećao broj stručnih saradnika⁸⁰ što će pomoći sudijama u rješavanju novih, kao i zaostalih predmeta;
- Od 2004. godine, u toku je kompjuterizacija sudova što će učiniti da sudovi postanu efikasniji i biće u boljoj poziciji da rješavaju veliki priliv predmeta kao i one predmete koji su već u sistemu;
- VSTV je pokrenuo inicijative za upravljanje edukacijom, a ubuduće će ih inicirati entitetski centri za edukaciju;
- Radi se na zakonima kojim bi se uvele veće sudske takse što će dovesti do smanjenja broja neosnovanih tužbi;

⁷⁷ VSTV. *Uputstvo za analizu stanja i izradu plana rješavanje starih i zaostalih predmeta u sudovima u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo, 2005., str. 4-8.

⁷⁸ VSTV. *Prijedlog projekta «Smanjenje zaostalih predmeta u sudovima»*. Oktobar 2006. godine, str. 4.

⁷⁹ Novi sistem je zasnovan na analizi radnih grupa, u čijem su sastavu iskusne sudije, a koja se odnosi na raspoloživo "radno vrijeme jednog sudije", koje je ukupno radno vrijeme potrebno sudiji za rješavanje jedne određene kategorije predmeta, te na broj predmeta iz svake od kategorija koji sudija može završiti u okviru njegovog "radnog vremena".

⁸⁰ Od januara 2007.godine sa radom je počelo 140 stručnih saradnika koji će obavljati sudsku funkciju (za razliku od onih koji to nisu) u prvostepenim sudovima. Sve stručne saradnike bira i imenuje VSTV.

Pored ovih aktivnosti, provedena je i edukacija menadžera u sudovima o upravljanju sudovima.⁸¹

⁸¹ *Priručnik za rukovodioce sudova*, koji je rezultat projekta «Unapređenje sposobnosti rukovođenja u prvostepenim i drugostepenim sudovima» implementiranog od strane VSTV uz finansijsku podršku Vlade Kraljevine Holandije tokom 2006. godine.

2. Smanjenje broja neriješenih predmeta – strateški cilj

Evropsko partnerstvo

Pored već pomenutih inicijativa i provedenih konkretnih aktivnosti VSTV sa ciljem rješavanja zaostalih predmeta u sudovima, koje nisu uvijek imale željene efekte,⁸² neophodno je naglasiti nastavak predanosti VSTV i Ministarstva pravde BiH da se pitanje neriješenih predmeta, kao strateški prioritet, konačno riješi sistemskim rješenjem, da bi se riješili postojeći zaostali predmeti, ali i spriječio nastanak novih zaostataka u budućnosti. Ovo je, između ostalog, i prioritet identificiran u *Evropskom partnerstvu sa BiH* u članu 3.1 pod nazivom “**Kratkoročni prioriteti – politički uslovi – demokratija i vladavina zakona – pravosudni sistem**”. Posebno je navedeno slijedeće kao kratkoročni prioritet (koji bi se trebao postići u roku od 1-2 godine):⁸³

“Postići napredak u rješavanju neriješenih predmeta u sudovima”.

Strategija za reformu sektora pravde

Tako je, između ostalog, uspostavljanje efikasnog sudstva identificirano kao jedan od osnovnih prioriteta predložene Strategije za reformu sektora pravde u BiH za period od 2008. do 2012. godine. U tom smislu je jedan od strateških ciljeva ove Strategije «Dalje jačati i održavati neovisnost, odgovornost, efikasnost, profesionalnost i usklađenost pravosudnog sistema koji osigurava vladavinu prava u BiH»,⁸⁴ a u sklopu ovog cilja «efikasnost i učinkovitost» su naglašeni kao uslovi za postizanje ovog cilja. Prema ovom dokumentu, «Prisustvo velikog broja zaostalih predmeta, primarno građanskih slučajeva, ugrožavaju sve aktivnosti koje su do sada ostvarene sa ciljem poboljšavanja sudske uprave. Prisustvo zaostalih predmeta i dalje utječe na dužinu trajanja sudskih procedura za novopristigle slučajeve, utječući na taj način na sveukupnu sposobnost sudova da procesiraju slučajeve u razumnom vremenskom periodu».⁸⁵ Iz ovog razloga su predložene slijedeće aktivnosti radi realizacije strateškog programa:⁸⁶

1. Sprovesti analizu potrebnih zakonskih izmjena sa ciljem smanjenja zaostalih predmeta u izvršnom postupku na osnovu vjerodostojnih isprava i predložiti odgovarajuće mjere
2. Analizirati ažuriranost predmeta u tužilaštvima i predložiti potrebne mjere za rješavanje istog (zakonske ili druge)
3. Uvođenje alternativnih mehanizama krivičnog gonjenja kako bi se smanjili pritisci na sudove
4. Razvoj i usvajanje plana financiranja za rekonstrukciju sudova iz domaćih, kreditnih i donatorskih sredstava na osnovu arhitektonsko-tehničkog plana VSTV-a
5. U potpunosti implementirati Informativno komunikacijsku strategiju sudova i tužilaštava razvijenu od strane VSTV-a
6. Obezbjediti kontinuiranu obuku iz oblasti rukovođenja za rukovodeći i rukovodni kadar u pravosudnim institucijama u BiH

⁸² VSTV. *Strateški plan za period 2007 – 2012. godine*, str. 30.

⁸³ Evropska komisija. *Evropsko partnerstvo sa Bosnom i Hercegovinom. Prijedlog za odluku Vijeća*. (prevod Direkcija za evropske integracije BiH), 2005., str. 8.

⁸⁴ Nacrt *Strategije za reformu sektora pravde u BiH 2008 – 2012. godine*, decembar 2007. godine, str. 14.

⁸⁵ Nacrt *Strategije za reformu sektora pravde u BiH 2008 – 2012. godine*, decembar 2007. godine, str. 47.

⁸⁶ Nacrt *Strategije za reformu sektora pravde u BiH 2008 – 2012. godine*, decembar 2007. godine, str. 49-50.

7. Razviti politiku i donijeti odgovarajuće propise koji reguliraju pitanje uprave sudova i tužilaštava
8. Izraditi analizu potrebnog broja sudija i tužilaca u svjetlu društvenih promjena.

Za ove mjere su zaduženi Ministarstva pravde BiH, entiteta i kantona, Pravosudna komisija Distrikta Brčko, VSTV, te Centri za edukaciju sudija i tužilaca FBiH i RS.

Strateški plan VSTV

Ovaj strateški program je koordiniran i sa ključnim principima i prioritetima Strateškog plana VSTV za period od 2007. do 2012. godine – Nezavisnost, Odgovornost, Efikasnost i Kvalitet. U smislu postizanja Efikasnosti pravosudnog sistema u BiH, VSTV je identificiralo slijedeće mjere:⁸⁷

1. Značajno smanjiti postojeći broj neriješenih predmeta
2. Unaprijediti sistem naplate potraživanja za izvršene komunalne usluge
3. Razviti i implementirati CMS u svim sudovima i tužilaštvima
4. Instalirati i održavati pravosudnu mrežu širokog područja WAN
5. Organizovati funkcionalnu IKT podršku u pravosuđu
6. Obezbjediti i instalirati neophodnu IKT opremu
7. Uspostaviti interne kapacitete i mehanizme VSTV za unapređenje menadžerskih tehnika i vještina
8. Unaprijediti fizičke uslove i prostorno uređenje sudova
9. Uvesti obaveznu vansudsku medijaciju za određene kategorije građanskih predmeta
10. Unaprijediti procesne zakone
11. Osigurati veću upotrebu sudske nagodbe
12. Unaprijediti statističke sisteme i sisteme izvještavanja
13. Utvrditi optimalan broj nosilaca pravosudnih funkcija
14. Utvrditi optimalan broj zaposlenih u pravosuđu
15. Regulisati radno-pravni status zaposlenih u pravosuđu na jedinstven način
16. Unaprijediti sistem praćenja i ocjenjivanja rada menadžera u pravosuđu.⁸⁸

Za implementaciju ovih mjera, VSTV je naglasilo potrebu uske saradnje sa ministarstvima pravde, potrebu izmjena određenih zakona, političku podršku i dodatna novčana sredstva.

⁸⁷ VSTV. *Strateški plan za period 2007 – 2012. godine.*

⁸⁸ Prvih 11 mjera se direktno odnosi na postizanje efikasnosti bh. pravosuđa, dok se ostale mjere mogu indirektno odraziti na postizanje ovog cilja.

3. Identificiranje glavnih resursa za podršku procesu rješavanja problema neriješenih predmeta

Obje pomenute strategije služe kao osnov za izradu Akcionog plana za rješavanje zaostalih predmeta, kao dokaz predanosti ministarstava pravde u BiH, Pravosudne komisije Distrikta Brčko i VSTV-a rješavanju problema zaostalih predmeta, ali i drugih pitanja u sektoru pravde BiH. Međutim, i prije usvajanja ovih strategija, VSTV je pokretalo niz projekata sa ciljem adresiranja problema neriješenih predmeta. Ovaj Akcioni plan ima namjeru da aktuelizira pomenute analize i preporuke, te podsjeti stručnu javnost na već obavljene zadatke. Više je nego sigurno da ove informacije mogu uštedjeti dosta vremena u implementaciji Akcionog plana, te poslužiti kao resurs, čime bi se izbjeglo ponavljanje aktivnosti, a rad nastavio upravo tamo gdje je došlo do zastoja.

U ovom dijelu je također dat i pregled aktivnosti međunarodnih projekata, koje mogu poslužiti kao resurs u nastavku rada na rješavanju zaostalih predmeta. Pregled ne predstavlja iscrpnu listu svih potencijalnih resursa, te bi bilo poželjno poduzeti aktivnosti kao osiguravanje dodatnih resursa.

3.1. Prethodni projekti VSTV

Do danas je VSTV napravilo tri prijedloga projekta za poboljšanje efikasnosti pravosuđa,⁸⁹ uključujući rješavanje zaostalih predmeta i smanjenje priliva predmeta u sudove. **Ovi projekti su 2006. i 2007. godine predlagani donatorima, ali nije obezbjeđeno finansiranje za njihovu implementaciju.** Međutim, sami projektni dokumenti su od velike važnosti jer sadrže detaljne analize problema, te preporuke za pristupanje rješavanju problema zaostalih predmeta. Preporuke ovih projekata su imale dva cilja:

- 1. povećanje efikasnosti sudova u BiH**
- 2. asistencija u procesu smanjenja nagomilanih neriješenih predmeta u sudovima i sprečavanje stvaranja zaostataka u budućnosti.**

Za postizanje ovih ciljeva, predloženi su slijedeći instrumenti, a oni su najvećim dijelom potekli iz *Uputstva za analizu stanja i izradu plana rješavanje starih predmeta u sudovima u Bosni i Hercegovini*. Tako je predložena realizacija slijedećih mjera u slijedećim oblastima:

- procesnog zakonodavstva
- organizacije rada
- kadrovske politike
- edukacije
- prostornih kapaciteta
- drugih posebnih mjera.

Potrebno je naglasiti važnost pomenutog Uputstva, kao sveobuhvatnog dokumenta koji analizira uzroke zbog kojih dolazi do stvaranja zaostataka u sudovima (vidi pregled gore), definiira «stare i zaostale predmete» i kritični stepen neažurnosti sudova po svim referatima, te predlaže konkretne mjere za rješavanje zaostalih predmeta. Ove mjere uključuju i konkretne

⁸⁹ «*Delivering Justice on Time*», mart 2006. godine; «*Smanjenje zaostalih predmeta u sudovima*», oktobar 2006.; «*Smanjenje zaostalih predmeta u sudovima*», august 2007. godine.

preporuke za izmjene procesnih zakona, ali i institucionalne i organizacione izmjene, kao eksterne mjere, te broj internih mjera. Zbog vrijednosti ovih preporuka, te zbog upoznavanja svih aktera u implementaciji Akcionog plana, dat je pregled preporuka iz pomenutog Uputstva.⁹⁰

Eksterne mjere:

- Izmjene krivičnog i parničnog procesnog zakonodavstva
- Prijem pripravnika i stručnih saradnika
- Povećanje sudskih taksi
- Afirmacija medijacije i instucije notara
- Delegacija predmeta iz neažurnih sudova u ažurne
- Uvođenje «leteće brigade» - grupe sudija i osoblja koja bi se delegirala u one sudove sa alarmantnim brojem starih i zaostalih predmeta
- Uvođenje instituta mentora (savjetnika) za sudije nižih sudova i mlade i neiskusne sudije
- Uvođenje obaveznih periodičnih pregleda nižih sudova od strane viših sudova
- Donošenje novog pravilnika o sudijskim normama
- Uspostava sistema napredovanja sudija u službi
- Realizacija programa uvođenja informacijske tehnologije u pravosuđe
- Rješenje problema finansiranja pravosuđa
- Rješenje problema prostora za rad sudova
- Uvođenje sudijskog kolektivnog korištenja godišnjeg odmora
- Razmatranje potpuno novih rješenja radi rasterećenja sudova od nesudskih poslova (ostavine, veći dio vanparničnog postupka, gruntovnice, razne registre, predmete izvršenja, stečaj i likvidaciju, te sve predmete u kojima nema kontradiktornog postupka

Interne mjere:

- Oslobođanje sudaca od administrativnih i jednostavnih poslova i prenos istih na administrativno osoblje suda
- Svi sudovi (predsjednici sudova) su dužni odmah utvrditi broj starih i zaostalih predmeta po pojedinim sudskim referatima, te utvrditi na kojim referatima postoji kritička neažurnost suda, te preduzeti neke od predloženih operativnih mjera (rješavanje predmeta po starosti, hitnosti, odvajanje «tipskih predmeta», ravnomjerno raspoređivanje predmeta sudijama, specijalizacija sudija, efikasnije korištenje radnog vremena, povećanje norme, redovna evaluacija rezultata rada, itd.)

⁹⁰ VSTV. *Uputstvo za analizu stanja i izradu plana rješavanje starih i zaostalih predmeta u sudovima u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo, 2005.

3.2. Projekat razvoja sektora pravosuđa (USAID Justice Sector Development Project)

Na osnovu pomenutog Uputstva, i USAID-ov projekat JSDP je modelirao neke od svojih aktivnosti u proteklom periodu. Ove aktivnosti se odnose na:⁹¹

- Pomoć prvom krugu «model sudova» da naprave sopstvene planove za rješavanje starih i zaostalih predmeta na osnovu Uputstva VSTV-a. Sastavni dio planova su dvije tabele koje je kreirao JSDP, i to jedan zbirna tabela koja prikazuje sve predmete koji čine zaostatak po vrstama predmeta i godini podnošenja inicijalnog akta. Ova tabela je davala jasnu sliku koje predmete treba prioritarno rješavati i na osnovu iste predsjednici sudova su vršili internu preraspodjelu osoblja i sudija, te tražili angažman dodatnih sudija. Druga tabela prikazivala je statistiku rješavanja zaostalih predmeta za određeni vremenski period, te broj i strukturu predmeta koji su u tom vremenskom periodu postali zaostali, a prema zakonskim odredbama i uputstvima iz Uputstva VSTV-a o internim i eksternim mjerama za rješavanje starih i zaostalih predmeta. Rezultat ovako izrađenih planova je da je Okružni sud u Banja Luci u 2005. godini smanjio zaostatak predmeta za 45 procenata, a Općinski sud u Zenici za 34 procenta.
- JSDP je model sudovima predložio da zaposle što je moguće veći broj pripravnika i volontera (koji ne ulaze u omjer sudijskog i nesudijskog osoblja), te da ih iskoriste u radu na predmetima koji su činili najveći procenat zaostalih predmeta. Tako je konkretno u Općinskom sudu Zenica, a radi što efikasnije implementacije Plana za rješavanje starih i zaostalih predmeta, u 2005. godini zaposleno devet pripravnika volontera.
- Oslobođanje sudija od rada na administrativnim i proceduralnim aspektima predmeta; JSDP je u Kantonalnim sudovima Mostar i Zenica predložio novu raspodjelu rada u okviru odjeljenja za upravne sporove, gdje su stručni saradnici dobili novi opis poslova koji je bio usmjeren da oslobodi sudije od bilo kakvog rada na predmetima osim samog suđenja tj. rada na meritumu predmeta. Ovakva organizacija rada, koja je prihvaćena i u drugim sudovima (Kantonalni sud Tuzla i Okružni sud Doboj), u kratkom periodu rezultirala je boljim rezultatima rada sudija kako u kvantitativnom aspektu tako i u pogledu kvaliteta samih odluka a što je direktno uticalo na smanjenje zaostatka u ovom referatu.
- Obuka sudija u smislu efikasnijeg upravljanja predmetima; JSDP je za sudije koje rade na krivičnim i građanskim predmetima obezbijedio obuku u smislu efikasnog upravljanja predmetom, od trenutka prijema predmeta do donošenja odluke u istom.
- Priručnik za sudije u građanskom i krivičnom referatu; svrha ovog priručnika je da na jednom mjestu objedini sve propise, procedure, tipska rješenja i forme, te kontrole koje se u svakodnevnoj praksi upotrebljavaju u radu na predmetima, te ročištima i pretresima, a što bi sudijama omogućilo da efikasnije vode postupak i odlučuju brže i kvalitetnije.

Pored ovih aktivnosti u sklopu Inicijative Model sudova, JSDP je također uložio i druge napore koji na direktan ili indirektan način mogu uticati na smanjenje broja neriješenih predmeta i stvaranje zaostataka (kao što su aktivnosti na **reformi sudskih taksi**, uspostavljanje dijaloga između predstavnika tri grane vlasti i dr.).

⁹¹ Informacija USAID JSDP, januar 2009. godine.

3.3. Projekat Otvoreni regionalni fond GTZ-a

Još jedan projekat bi mogao biti posmatran kao resurs u smislu pristupanja rješavanju problema neriješenih predmeta u bh. pravosuđu kroz implementaciju Akcionog plana, a to je Regionalni projekat GTZ pod nazivom «Otvoreni regionalni fond». Ovaj projekat je počeo krajem 2007. godine i zauzima regionalni pristup radi razmjene znanja i iskustava, te zajedničkih inicijativa zemalja regije Jugoistočne Evrope u procesima razvoja slobodnog tržišta i usaglašavanja propisa i praksi sa pravom Evropske unije. U tom smislu, identificirano je pet osnovnih inicijativa za naredne dvije godine, a dvije koje su naročito interesantne za implementaciju Akcionog plana za smanjenje broja neriješenih predmeta su inicijative koje se odnose na:

- Zaštitu potrošača
- Upis privrednih subjekata u sudski registar, stečaj i zakonodavstvo o izvršnom postupku.

Kako se ovaj projekat implementira kroz regionalne seminara, koji okupljaju relevantne stručnjake iz pojedinih oblasti, više puta godišnje, smatra se da bi učešće bh. stručnjaka u ovim seminarima bilo od velike važnosti radi sticanja znanja o komparativnim rješenjima za određena pitanja u zemljama u okruženju i korištenja tih znanja u procesu iznalaženja načina za smanje broja neriješenih predmeta, kroz eventualno bolja rješenja, u BiH.

3.4. Projekat reforme zemljišne administracije GTZ-a

Drugi projekat GTZ-a, koji se bavi reformom zemljišne administracije već niz godina, će i u narednom periodu nastaviti raditi na svojim prioritetima, naročito digitalizaciji zemljišnih knjiga, koja bi trebala biti završena do kraja 2009. godine, kao i poboljšanju uslova rada i opreme zemljišnoknjižnih ureda i edukaciji osoblja. Projekat smatra da bi se takvim postupanjem mogla postići trenutna ažurnost u rješavanju ZK predmeta.

3.5. Kanada- BIH Projekat pravosudne reforme

Ovaj Projekat predstavlja značajan resurs u provedbi Akcionog plana. Formalno pokrenut u BiH 20. novembra 2006. godine, finansira Vlada Kanade putem Kanadske agencije za međunarodni razvoj (CIDA), a implementira ga Konzorcij Genivar – Univerzitet u Ottawi.

U okviru tri komponente, Projekat podržava izgradnju kapaciteta i metodologija BiH institucija/organizacija u oblastima koji mogu direktno ili indirektno doprinijeti efikasnijem rješavanju problema zaostalih predmeta. Između ostalih, u oblasti:

- **nadzora i ocjene pravosudnih reformskih inicijativa i institucionalnog izvještavanja** – Cilj ovih aktivnosti jeste uspostaviti koherentan mehanizam razmjene informacija između pravosudnih institucija i ministarstava pravde (VSTV, MPBIH, Pravosudna komisija Brčko Distrikta te entitetskih ministarstava), te unaprijediti institucionalne kapacitete u oblasti prikupljanja, analiza i izvještavanja. Uz podršku Projekta kreirana je Radna grupa ... (koju sačinjavaju predstavnici ovih institucija).
- **kreiranja konkretnih politika reformskog djelovanja** – u ovom kontekstu politika za smanjenje broja zaostalih predmeta sa fokusom na „komunalne

predmete“. Ovaj Akcioni plan predstavlja rezultat dijela aktivnosti JRP-a. Osim toga, JRP je u potpunosti podržao rad Inicijalne Radne grupe za analiziranje problema „Komunalnih predmeta“ (formirane od predstavnika Općinskog suda Sarajevo, VSTV-a i Projekta). Izvještaj o analizi i preporukama za rješavanja zaostalih komunalnih predmeta u sudovima pruža ažurirani pregled situacije, sažetak dosadašnjih analiza, analiza Inicijalne Radne grupe, te uz odgovarajuće preporuke, pruža listu pitanja koja bi trebalo razmotriti u pristupu rješavanja problema zaostalih komunalnih predmeta.

- **izgradnja kapaciteta ciljanih sudova** (kadrovski, organizacioni, menadžment i dr) – U okviru niza aktivnosti JRP, počev od marta 2007. godine, pruža kontinuiranu podršku Općinskom sudu Sarajevo (posebno dva novoformirana Odjeljenja za izvršenje sporovima male vrijednosti na osnovu vjerodostojnih isprava) i Osnovnom sudu Banja Luka. Kao rezultat ovih aktivnosti, stručni saradnici raspoređeni na ove referate su umnogome unaprijedili rezultate rada, što je doprinijelo značajnom povećanju broja riješenih predmeta u odnosu na 2006. godinu. U prethodnih godinu dana JRP je obezbijedio vrijednu kompjutersku, mrežnu i prateću opremu, organizirao obuku stručnih saradnika koji djeluju na predmetima izvršenja po vjerodostojnim ispravama i osigurao djelovanje po jednog sudskog administratora/savjetnika predsjednika suda u svakom sudu. U saradnji sa JSDP Projektom, pruža se kontinuirana podrška djelovanju Timova za promjene koji pomažu predsjednicima sudova u iznalaženju novih metodoloških pristupa za efikasnije djelovanje institucija.
- **Izgradnja kapaciteta Udruženja medijatora BiH** – JRP kontinuirano provodi aktivnosti na promoviranju medijacije kao jednog od metoda rješavanja problema zaostalih predmeta. U tom smislu JRP je, između ostalog:
 - kreirao zbirku svih relevantnih propisa, međunarodnih instrumenata i obrazaca za potpunu implementaciju Zakona o medijaciji „Vodič kroz medijaciju u BiH“ (distribuiran sudijama, stručnim saradnicima, advokatima i medijatorima).;
 - kreirao priručnik i edukaciju za medijatore u oblasti izvršenja po vjerodostojnim ispravama i dr.

3.6. Podrška Kraljevine Norveške Projektu za smanjenja broja neriješenih predmeta na sudovima

Vlada Norveške je odlučila da podrži VSTV u smislu rješavanja problema zaostalih predmeta u sudovima. Konkretno, u okviru VSTV-a, formiran je Projekat za smanjivanje broja zaostalih predmeta (Backlog Reduction Project – BRP), koji je pokrenut 1. februara 2008 godine.

Donator je već, za prvu godinu, obezbijedio doprinos u vidu Norveškog stručnjaka iz oblasti izvršenja, međunarodnog konsultanta i lokalne pravni i asistent. Projekat će imati primarni zadatak pružanje podrške sprovođenju ovog Akcionog plana.

Predviđa se nastavak aktivnosti Projekta za period trajanja Akcionog plana.

4. Akcioni plan za smanjenje broja neriješenih predmeta

4.1. Opis poslova aktera u provedbi Akcionog plana

Akcionni plan ima za cilj uspostavljanje koordiniranog pristupa rješavanju ovog problema, kroz zajednički rad interesnih grupa, prvenstveno predstavnika pravosudne, izvršne i zakonodavne vlasti, ali i predstavnika javnih preduzeća, profesionalnih udruženja i nevladinih organizacija.

Provođenjem Akcionog plana treba ostvariti pet osnovnih ciljeva:

1. Uspostavljen mehanizam za koordinaciju nadležnih institucija za smanjenje broja neriješenih predmeta
2. Uspostavljeni kapaciteti za stručnu analizu i pružanje preporuka za smanjenje broja neriješenih predmeta
3. Definiranje politika za rješavanje problema zaostalih predmeta po oblastima
4. Definirane politike djelovanja i predviđene aktivnosti implementirane

U institucionalnom smislu, provedba Akcionog plana će se zasnivati na uspostavljanju slijedećih tijela:

A. Koordinacioni odbor za rješavanje problema zaostalih predmeta na sudovima

Koordinacioni odbor je tijelo koje osniva Vijeće ministara BiH na prijedlog Ministarstva pravde BiH. U odluci Vijeća ministara također se imenuje i sastav Koordinacionog odbora. Članovi Odbora se određuju prema funkcijama, a oni su:

- Ministar pravde BiH
- Ministar pravde FBiH
- Ministar pravde RS
- Predsjednik VSTV
- Predsjednik Pravosudne komisije Distrikta Brčko
- Premijer Kantona Sarajevo

Koordinacioni odbor će održavati usku vezu sa nadležnim tijelima zakonodavnih vlasti (kolegijum i predsjednici domova, nadležne komisije), kojima će dostavljati i zapisnike sa svojih sastanaka, obavještavati o svojim ciljevima i aktivnostima, radi blagovremenog razmatranja zakonskih inicijativa pred parlamentima.

Dužnosti Koordinacionog odbora su, između ostalog, slijedeće:

- usvaja ciljeve djelovanja za 2008. i 2009. godinu, koji se zasnivaju na predloženim Akcionim planom
- usvaja pravila i procedure rada i saradnje sa drugim institucijama

- usvaja odluku o broju, sastavu i principima i procedurama djelovanja stručnih radnih grupa
- delegira opcije politika i mjera za smanjenje broja neriješenih predmeta Radnim grupama radi analize i preporuka, te zadužuje Radne grupe da konkretizuju prijedloge politika i mjera o kojima se Koordinacioni odbor dogovori
- usvaja konačne prijedloge politika i mjera
- zadužuje članove za osiguraju implementaciju usvojenih preporuka u svojim institucijama
- sastaje se svaka četiri mjeseca i više, ukoliko je potrebno
- redovno izvještava javnost o napretku u provedbi Akcionog plana, najmanje jednom godišnje
- donosi zaključke o postignutom uspjehu i obavještava javnost, te planira nove aktivnosti zavisno od rezultate procjene.
- uspostavi mehanizme za praćenje učinkovitosti usvojenih i provedenih politika i mjera za smanjenje broja neriješenih predmeta u bh. sudovima. Pri donošenju ove odluke voditi će računa o potrebi povezivanja sa tijelom koje prati implementaciju Strategije za reformu sektora pravde u BiH.

Članovi Koordinacionog odbora se obavezuju da:

- lično i redovno učestvuju u sjednicama Koordinacionog odbora
- osiguraju učešće predstavnika svojih institucija u radu Radnih grupa
- osiguravaju redovno i transparentno izvještavanje unutar institucija koje predstavljaju
- redovno izvještavaju kolegije nadležnih parlamenata o zaključcima i odlukama Koordinacionog odbora
- osiguraju provedbu preporuka Koordinacionog odbora u nadležnim institucijama, predlaganjem uvrštavanja odluka u dnevni red nadležnih vlada i parlamenata, te uspostavljanjem dodatnih mehanizama za implementaciju preporuka (npr. novih radnih grupa za konkretan rad na provođenju određenih politika i mjera)
- redovno izvještavaju o implementaciji preporuka.

B. Radne grupe

Radne grupe su stručna tijela mješovitog sastava, čiji je zadatak analiza postojećeg problema, mogućih opcija politika i mjera za rješavanje problema, te izrada konkretnih preporuka i prijedloga za izmjene zakonodavstva i praksi. Na osnovu prethodnog istraživanja, predlaže se prioritarno formiranje slijedećih Radnih grupa:

Radna grupa za izvršni postupak:

- jedan sudija za izvršni postupak, i jedan izvršilac
- predstavnik Udruženja banaka
- predstavnik Udruženja poslodavaca
- predstavnik Udruženja notara
- predstavnici ministarstava pravde
- međunarodni ekspert za izvršenje (u okviru projekta VSTV)
- VSTV

Radna grupa za komunalne predmete:

- odgovarajući broj sudija na referatu izvršenja po vjerodostojnim ispravama
- odgovarajući broj sudija na referatu sporova male vrijednosti (Mals i Mal)
- predstavnici ministarstava pravde
- predstavnici javnih komunalnih preduzeća
- predstavnik udruženja potrošača
- predstavnik ministarstava za socijalnu politiku
- predstavnik kanadskog Projekta pravosudne reforme
- međunarodni ekspert za izvršenje (projekat VSTV)
- VSTV

Radna grupa za parnični postupak:

- 2 sudija na parničnom referatu
- predstavnici advokatskih komora
- predstavnik nevladine organizacije koja pruža besplatnu pravnu pomoć
- predstavnik sindikata
- predstavnik Udruženja medijatora BiH
- predstavnik kanadskog Projekta pravosudne reforme
- predstavnici ministarstava pravde
- VSTV

Sve pomenute institucije trebaju osigurati prisustvo svojih predstavnika na radionicama Radnih grupa. Ovo podrazumijeva dopuštanje odsustva sa posla, te obezbjeđenje finansijskih sredstava za dnevnice i putne troškove. Međunarodni projekti uključeni u rad Radnih grupa će podržati održavanje radionica.

Radne grupe se obavezuju da:

- imenuju šefa Radne grupe, koji će imati ulogu kontakt osobe u komunikaciji sa nadležnim institucijama i Jedinicom za administrativnu podršku, te ulogu izvjestioca prema Koordinacionom odboru
- utvrde plan rada prema datim zaduženjima
- održavaju što efikasniji kontakt sa Jedinicom za administrativnu podršku (preporučuje komunikacija putem elektronske pošte) radi pribavljanja dokumenata i drugih izvora informacija potrebnih za njihov rad, te koordinacije sa drugim institucijama
- koriste stručnu i tehničku podršku međunarodnih projekata kao izvora znanja i informacija
- obave utvrđeni broj dvodnevni radionica radi analize problema, opcija politika i mjera i izrade preporuka za Koordinacioni odbor
- poštuju obaveze utvrđene planom rada u smislu priprema materijala za radionice
- poštuju rokove predviđene Akcionim planom i sopstvenim planom rada
- izvještavaju Koordinacioni odbor i dostavljaju materijale prema utvrđenoj dinamici.

Stručni rad Radnih grupa treba da se zasniva na slijedećim premisama:

- Radne grupe baziraju svoj rad na opcijama koje predloži Koordinacioni odbor, na osnovu strateške odluke, ili na osnovu sopstvenog istraživanja

- Radne grupe baziraju svoj rad na već obavljenim analizama, o kojima prvenstveno treba utvrditi stavove, ali i novim prijedlozima, radi definiranja što boljih i efikasnijih rješenja
- Analize Radnih grupa obuhvataju: statističke podatke o broju neriješenih predmeta i njihovu strukturu, postojeće zakonodavstvo, postojeća institucionalna i organizaciona rješenja sudova i drugih institucija, te procjenu izvodljivosti novih rješenja i potrebnih finansijskih sredstava
- Analize i preporuke Radnih grupa se zasnivaju na utvrđenim dobrim praksama, te komparativnim analizama rješenja u susjednim i drugim državama
- Analize i preporuke Radnih grupa obuhvataju i potencijalne rizike i kontradiktornosti sa postojećim ili planiranim pravilima i praksama
- Radne grupe utvrđuju konkretne izmjene i dopune zakonodavstva, institucionalnih i organizacionih rješenja.

Članovi Radnih grupa se obavezuju da:

- Redovno prisustvuju svim radionicama Radnih grupa
- Aktivno učestvuju u radu radionica
- Pripremaju zadate materijale i mišljenja za radionice
- Daju prezentacije nalaza svojih istraživanja na radionicama
- Predstavljaju interese svojih institucija/organizacija u koordinaciji sa drugim učesnicima radionica, te rade na iznalaženju efikasnih rješenja pogodnih za sve interesne grupe
- Poštuju rokove postavljene planom rada Radnih grupa

Moguće je da predstavnici istih institucija budu članovi više od jedne Radne grupe, ukoliko njihove profesionalno usmjerenje i kvalifikacije odgovaraju zadacima Radnih grupa. Prema potrebi, mogu se formirati i podgrupe, čiji izvjestilac redovno informira šefove Radnih grupa, ali najmanje svakih 15 dana. Prijedlozi podgrupa se analiziraju na sastancima Radnih grupa prije predaje Koordinacionom odboru. Sastancima Radnih grupa mogu prisustvovati i predstavnici i drugih institucija (npr. ministarstva finansija), prema iskazanoj potrebi.

C. Jedinica za administrativnu podršku

Zadatke ove jedinice će obavljati Projekat VSTV za smanjenje broja neriješenih predmeta.

Jedinica za podršku će imati obavezu da:

- Obavlja zadatke komunikacije i koordinacije sa članovima Koordinacionog odbora
- Održava redovan kontakt sa šefovima Radnih grupa radi koordinacije aktivnosti
- Pruža administrativnu i stručnu podršku Koordinacionom odboru i Radnim grupama
- Priprema relevantne materijale za rad Koordinacionog odbora i Radnih grupa
- Daje prijedloge za rad Koordinacionog odbora i Radnih grupa
- Učestvuje u radu Radnih grupa
- Obezbeđuje kontakt između Koordinacionog odbora i šefova Radnih grupa
- Osigura koordinaciju sa Radnom grupom «Pravosuđe» u implementaciji Strategije za reformu sektora pravde u BiH zajedno sa Sektorom za strateško planiranje, koordinaciju pomoći i evropske integracije (SSPKPEI) Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine.

- Obezbuđuje saradnju sa drugim relevantnim institucijama i međunarodnim projektima radi osiguranja podrške provedbi Akcionog plana.

4.2. Akcioni plan

Akcioni plan obuhvata period od 28. februara 2008. godine do 15. aprila 2009. godine (u prilogu).

