



Unapređenje privrednog pravosuđa u Bosni i Hercegovini u uslovima krize COVID-19 – Faza 1 analize

Procjena uticaja krize i opcije za brzo unapređenje

april/travanj 2021. godine

Bosna i Hercegovina

Unepređenje privrednog pravosuđa u Bosni i Hercegovini u uslovima krize COVID-19 – Faza 1 analize:

Procjena uticaja krize i opcije za brzo unapređenje

april/travanj 2021. godine

GOV



© 2017 The World Bank
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org

Neka prava pridržana

Ovaj rad proizvod je osoblja Svjetske banke. Nalazi, tumačenja i zaključci izraženi u ovom radu ne odražavaju nužno stavove izvršnih direktora Svjetske banke niti vlada koje oni predstavljaju. Svjetska banka ne jamči tačnost podataka sadržanih u ovom radu. Granice, boje, denominacije i druge informacije prikazane na bilo kojoj karti u ovom radu ne podrazumijevaju nikakav sud na strani Svjetske banke u vezi s pravnim statusom bilo koje teritorije, kao ni potvrdu niti prihvatanje takvih granica.

Prava i dopuštenja

Materijal u ovom radu podliježe autorskim pravima. Zato što Svjetska banka potiče širenje svoga znanja, ovaj rad može se reproducirati, u cijelosti ili djelimično, u nekomercijalne svrhe, sve dok se daje puna atribucija ovom radu.

Atribucija—Molimo citirati ovaj rad kako slijedi: "World Bank. {GODINA PUBLIKACIJE}. {NAZIV}. © World Bank."

Svi upiti o pravima i licencama, uključujući supsidijarna prava, trebaju se uputiti Publikacijama Svjetske banke, Grupacija Svjetske banke, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; faks: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Akronimi i skraćenice

BD	Brčko distrikt
BiH	Bosna i Hercegovina
CEPEJ	Evropska komisija za efikasnost pravosuđa
CEST	Centar za edukaciju sudija i tužilaca
CMS	Sistem za automatsko upravljanje sudskim predmetima
DB	Izveštaj o lakoći poslovanja
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
EJTN	Evropska mreža za obuku u pravosuđu
EKLJP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
IT	Informacione tehnologije
Krizni štab	Krizni štabovi i štabovi civilne zaštite
KS	Kantonalni sud
L	Likvidacioni predmeti
LMS	Sistem za upravljanje učenjem
Mals	Privredni predmeti male vrijednosti
Mals Kom	Privredni predmeti male vrijednosti povodom potraživanja za pružene komunalne usluge
Mož	Postupak po žalbi na mjeru osiguranja
MP	Ministarstvo pravde
MSP	Mala i srednja preduzeća
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OPS	Okružni privredni sud
OS	Općinski sud
Projekat	Projekat tehničke pomoći privrednom pravosuđu u Bosni i Hercegovini finansiran iz Uzajamnog fonda Velike Britanije za dobru upravu i reformu investicione klime
Ps	Privredni predmeti – vrijednost predmeta spora preko 5.000 KM

Pvl	Ponavljanje postupka u privrednim predmetima
Pvlž	Žalba u postupku po vanrednom pravnom lijeku
Pž	Postupak po žalbi u privrednim predmetima
Reg	Predmeti registracije privrednih društava
RS	Republika Srpska
SSL VPN	Virtuelna privatna mreža koja se zasniva na protokolu za slanje i primanje informacija na internetu tako da ih samo autorizovani primalac može dešifrovati
St	Stečajni predmeti
UK	Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske ili Velika Britanija
VE	Vijeće Evrope
VPN	Virtuelna privatna mreža
VPS	Viši privredni sud
VSTV	Visoko sudsko i tužilačko vijeće
WB	Svjetska banka
ZPP	Zakon o parničnom postupku
ZS	Zakon o stečaju

Sadržaj

Akronimi i skraćenice	5
Slike i okviri	8
O Izvještaju	9
Priznanja	10
Sažetak	11
Pristup stranaka sudovima – izazovi u procesuiranju predmeta	11
Organizaciona pitanja – izazovi u organizaciji sudskog poslovanja.....	12
Preporuke i mogućnosti	12
Uvod	15
Odgovor pravosuđa BiH na krizu COVID-19 do danas	16
Krizna COVID-19 u BiH – ključni događaji i nadležna tijela	16
Odgovor pravosuđa BiH na krizu.....	17
Preporuke.....	20
Procesuiranje privrednih predmeta u BiH u vrijeme krize	20
Uticaj krize na protok predmeta u sudovima u BiH	20
Preporuke.....	30
Uticaj krize na unutrašnje sudsko poslovanje.....	30
Preporuke.....	33
Uticaj krize na procesuiranje privrednih predmeta	36
Preporuke.....	41
Uticaj krize na obuku sudija	43
Preporuke.....	45
Kiberpravosuđe i korištenje IKT-a za unapređenje usluga pravosuđa – reforma za budućnost	46
Elektronska dostava podnesaka.....	46
Online ročišta	48
Preporuke.....	53
Zaključak.....	56
Prilog 1. – Tabela preporuka	57
Prilog 2. – Metodologija.....	60
Prilog 3. – Prijedlog programa obuke za sudije na privrednom referatu u 2021. godini....	62

Slike i okviri

Slike

Slika 1. Anketa poslovnih subjekata: Percepcija poslovnih subjekata o organizovanosti i sposobnosti sudova da procesuiraju privredne predmete	20
Slika 2. Statistika protoka predmeta: Novi predmeti u prvostepenim sudovima u BiH u 2019./2020. godini	22
Slika 3. Statistika protoka predmeta: Riješeni predmeti u prvostepenim sudovima u BiH u 2019./2020. godini	22
Slika 4. Statistika protoka predmeta: Neriješeni predmeti u prvostepenim sudovima u BiH u 2019./2020. godini.....	23
Slika 5. Statistika protoka predmeta: Novi predmeti u prvostepenim sudovima, OPS u Banjaluci i OS u Sarajevu.....	24
Slika 6. Statistika protoka predmeta: Riješeni predmeti u OPS u Banjaluci i OS u Sarajevu u 2019./2020. godini	25
Slika 7. Statistika protoka predmeta: Neriješeni predmeti u OPS u Banjaluci i OS u Sarajevu u 2019./2020. godini.....	25
Slika 8. Statistika protoka predmeta: Novi predmeti u drugostepenim sudovima u BiH u 2019./2020. godini	26
Slika 9. Statistika protoka predmeta: Riješeni predmeti u drugostepenim sudovima u BiH u 2019./2020. godini	26
Slika 10. Statistika protoka predmeta: Neriješeni predmeti u drugostepenim sudovima u BiH u 2019./2020. godini.....	27
Slika 11. Statistika protoka predmeta: Novi predmeti u drugostepenim VPS u Banjaluci i KS u Sarajevu u 2019./2020. godini.....	28
Slika 12. Statistika protoka predmeta: Riješeni predmeti u drugostepenim sudovima, VPS i KS u Sarajevu.....	28
Slika 13. Statistika protoka predmeta: Neriješeni predmeti u VPS u Banjaluci i KS u Sarajevu u 2019./2020. godini.....	29
Slika 14. Anketa poslovnih subjekata: Sposobnost rješavanja sporova i ispunjavanja ugovornih obaveza	30
Slika 15. Anketa poslovnih subjekata: Korištenje CMS-a za daljinski pristup spisima predmeta	38
Slika 16. Anketa poslovnih subjekata: Elektronska komunikacija sa sudovima.....	39
Slika 17. Anketa poslovnih subjekata: Elektronske usluge koje sudovi trebaju pružati	48
Slika 18. Anketa poslovnih subjekata: Spremnost MSP za korištenje platformi za elektronsku saradnju i komunikaciju	53

Okviri

Okvir 1. – Funkcionalnosti sistema za automatsko upravljanje sudskim predmetima u BiH	32
Okvir 2. – Međunarodni primjeri – privremena pravosudna tijela.....	34
Okvir 3. – Međunarodni primjeri dobrih praksi – mjere zaštite zdravlja.....	35
Okvir 4. – Informatička (IT) spremnost za rad od kuće	36
Okvir 5. – Procesne aktivnosti i ključni izazovi u vrijeme pandemije COVID-19.....	37
Okvir 6. – Percepcija korisnika o pristupu sudu zasnovana je na radu pisarnice	40
Okvir 7. – Kriza sprječava procesuiranje velikih stečajnih predmeta	40
Okvir 8. – Obavezna elektronska komunikacija sa sudovima – slučaj Hrvatske	47
Okvir 9. – IT opcije za održavanje online ročišta.....	50
Okvir 10. – Održavanje ročišta na daljinu u predmetima ratnih zločina u BiH	52

O Izvještaju

Ovaj Izvještaj izrađen je u okviru Projekta tehničke pomoći privrednom pravosuđu u Bosni i Hercegovini (BiH) finansiranog iz Uzajamnog fonda Velike Britanije za dobru upravu i reformu investicione klime. Projekat podržava pravosudne institucije u BiH u implementaciji reformi kojima će se poboljšati efikasnost i pristup privrednom pravosuđu u BiH. Projekat je dio šire inicijative Svjetske banke da podigne svijest o mogućnostima za reforme i pruži doprinos političkom dijalogu o efikasnosti, kvalitetu i pristupu pravosuđu u zemljama Zapadnog Balkana, s ciljem poboljšanja učinkovitosti pravosudnih sistema u tim zemljama.

Projekat je do sada rezultirao nizom preporuka za brže rješavanje sporova male vrijednosti, uravnoteženje opterećenosti predmetima, obuku sudija, unapređenje procesne efikasnosti i razvijanje pravne pismenosti među poslovnim subjektima u BiH¹. Projekat je takođe pružao podršku nosiocima vlasti u organizovanju odabranih programa obuke i izradi planova implementacije za prioritete reforme. Međutim, kriza izazvana pandemijom COVID-19 postavila je dosad neviđene izazove za planirani postupak implementacije, te je iznjedrila nove i hitne prioritete za pravosuđe BiH. S obzirom na ove promjenljive okolnosti i novonastale potrebe, Projekat će podržati vlasti u BiH u utvrđivanju mjera čiji je cilj obezbjeđenje kontinuiteta u radu privrednog pravosuđa u vrijeme krize u kratkom roku, odnosno brži oporavak i veću otpornost privrednog pravosuđa u srednjem do dugom roku.

U realizaciji ovog cilja, Projekat se oslanja na već izrađene analitičke izvještaje i usvaja fazni pristup kako bi se osigurala fleksibilnost i održivost predloženih rješenja, te kako bi takva rješenja mogla biti djelotvorna u kratkom, srednjem i dugom roku. Ovaj Izvještaj je rezultat Faze 1 analize i predstavlja početni odgovor na krizu, s preporukama o tome kako se rad sudova može u kratkom roku adaptirati novonastalim okolnostima u cilju efikasnog procesuiranja predmeta i upravljanja zdravstvenim rizicima koji su nastali kao posljedica krize. Izvještaj koji će biti pripremljen kao dio Faze 2 analize nadovezaće se na nalaze Faze 1, te će ispitati opcije i izraditi preporuke za daljnje prilagođavanje načina na koje sudovi u BiH procesuiraju privredne predmete, a u cilju veće otpornosti i bržeg oporavka privrednog pravosuđa u BiH u srednjem do dugom roku. Ovaj Izvještaj najprije pruža pregled zakonodavnih i mjera politika koje su vlasti u BiH preduzele u uslovima krize. Zatim procjenjuje uticaj izbijanja pandemije COVID-19 na protok privrednih predmeta, rad privrednih sudova i privrednih odjeljenja, te organizaciju i fokus obuka u oblasti privrednog pravosuđa. Konačno, Izvještaj ulazi u ocjenu potencijala privrednog pravosuđa u BiH za razvoj elektronskih usluga, što uključuje, između ostalog, elektronsku dostavu podnesaka i održavanje *online* ročišta.

¹ Izvještaji uključuju: [Brzi kolosijek za sporove male vrijednosti – Komparativna analiza i prijedlozi za reforme](#), [Korištenje procesnih reformi za unapređenje privrednog pravosuđa u Bosni i Hercegovini](#) i [Jačanje privrednih sudova i odjeljenja – Ravnomjerno opterećenje predmetima, zaostaci i druga organizaciona pitanja koja utiču na učinak](#).

Priznanja

Ovaj Izvještaj izrađen je pod vodstvom g. Roberta O. Panzardija (vođa projektnog tima i viši specijalista za javni sektor) i gđe Zuhre Osmanović-Pašić (vođa projektnog tima i specijalista za upravu). Ključni saradnici na izvještaju su stručnjaci Svjetske banke koje čine gđa Olga Šipka (vodeći autor i advokat), gđa Svetozara Petkova (pravni stručnjak), gđa Sonja Prostran (pravni stručnjak), gđa Branka Babović (pravni stručnjak), gđa Tatjana Sofijanić (pravni stručnjak) i g. Esmin Berhamović (stručnjak za IT u pravosuđu).

Tim Svjetske banke želi se zahvaliti Ambasadi Velike Britanije u BiH na sredstvima koja je obezbijedila u okviru Uzajamnog fonda Velike Britanije za dobru upravu i reformu investicione klime, te Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH (VSTV) na dostavljanju statističkih podataka i podržavanju dosadašnjih uloženi naporu. Svjetska banka se takođe iskreno zahvaljuje sljedećim institucijama i pojedincima na njihovoj ljubaznoj podršci i pomoći timu Svjetske banke: Okružnom privrednom sudu i Višem privrednom sudu u Banjaluci, Općinskom sudu u Mostaru, Kantonalnom sudu u Zenici, Općinskom sudu u Tuzli, Općinskom sudu u Sarajevu, Privrednom sudu u Istočnom Sarajevu, privrednim komorama Republike Srpske (RS) i Federacije BiH (FBiH), Advokatskoj komori Republike Srpske, te advokatima i advokatskim kancelarijama koji se bave privrednim pravom u RS-u i FBiH.

Sažetak

1. **Kriza COVID-19 stvorila je dosad nezapamćene izazove za procesuiranje privrednih predmeta u BiH.** Kada je kriza počela u martu 2020. godine, svi nivoi vlasti u BiH uveli su stroge mjere za suzbijanje širenja virusa („zatvaranje“). Rad sudova bio je sveden na minimum, organizovan je rad od kuće, a samo je nužno osoblje bilo prisutno u sudovima radi procesuiranja hitnih predmeta. Međutim, u maju 2020. godine mjere su ublažene i sudovi su ponovo počeli s radom. U vrijeme sastavljanja ovog Izvještaja, kriza u BiH i dalje traje i broj zaraženih raste.² Kriza mijenja načine na koje sudovi rade i utiče na mogućnost stranaka da pristupe sudovima i efikasno riješe svoje sporove.

Pristup stranaka sudovima – izazovi u procesuiranju predmeta

2. **Analiza protoka predmeta u sudovima BiH koja obuhvata razdoblje od marta 2019. do jula 2020. godine potvrđuje da je kriza uticala na efikasnost sudova u procesuiranju predmeta, a naročito efikasnost prvostepeni sudova.** Za vrijeme „zatvaranja“, svi prvostepeni sudovi radili su značajno manjim kapacitetom i riješili su samo pola (ili čak manje od pola) predmeta koje bi riješili u redovnim okolnostima. Kada su mjere ublažene, prvostepeni sudovi ubrzali su rješavanje predmeta. Ipak, nisu se uspjeli u potpunosti oporaviti i doseći stope rješavanja predmeta koje su zabilježene u periodima prije krize. Zbog toga se do ljeta 2020. godine zaostatak predmeta u nekim sudovima počeo povećavati, a naročito zaostatak privrednih predmeta vrijednosti predmeta spora preko 5.000 KM (cca. 2.500 EUR). Stanje je naročito zabrinjavajuće u Općinskom sudu u Sarajevu koji je najveći sud u zemlji i u kojem se tokom ljeta zaostatak već povećao.

3. **Kriza je otežala pristup sudovima.** Nisu svi načini komunikacije na daljinu sa sudovima bili u potpunosti funkcionalni tokom krize:

- **Pristup informacijama:** Iako svi sudovi imaju internet stranice, oni se nisu za vrijeme krize organizovali kako bi informacije o upravljanju krizom učinili lako dostupnim putem interneta. Telefonske linije sudova često su bile zauzete, jer sudovi još uvijek imaju zastarjele centrale koje ne mogu podržati veliki broj poziva. Iako se korištenje elektronske pošte poboljšalo u toku krize, i dalje je rijetko i nisu mu naročito naklonjeni ni korisnici sudova ni sudije.
- **Dostavljanje podnesaka u predmetima:** Svi podnesci predaju se u papirnom obliku, u pisarnicama ili u pošti. Nedostaju sistemski zakoni koji bi omogućili elektronsko podnošenje dokumenata sudovima, a u praksi elektronska dostava dokumenata nije operativna.
- **Ročišta:** Pozitivno zakonodavstvo ne omogućava održavanje ročišta na daljinu niti rješavanje privrednih predmeta bez održavanja ročišta. Stoga, da bi procesuirali privredne predmete sudovi moraju organizovati ročišta uživo. Pravila o socijalnom distanciranju nalažu da se ročišta održavaju u sudskim prostorijama koje omogućavaju održavanje distance među prisutnima te sudovi s malim ili neadekvatnim prostorijama nailaze na poteškoće u pozivanju stranaka i efikasnom procesuiranju predmeta. Neka ročišta u privrednim predmetima sa velikim brojem stranaka/učesnika odgođena su na neodređeno vrijeme jer se nije mogla obezbijediti minimalna distanca među učesnicima u raspoloživim prostorijama (npr. ročišta u velikim stečajnim predmetima). U nekim sudovima, uprkos pravilima o socijalnom distanciranju, ročišta u privrednim predmetima održavaju se u malim sudijskim kancelarijama koje ne ispunjavaju uslove za socijalno distanciranje. Osim toga, ročišta se često odgađaju jer

² [U analizi koja je sprovedena u cilju izrade ovog Izvještaja upotrijebljeni su podaci završno s 31. decembrom 2020. godine, vidite dodatne detalje o metodologiji u Prilogu 2.](#)

se stranke, advokati, sudski vještaci, sudije ili sudsko osoblje često razbolijevaju ili su u izolaciji i stoga ne mogu prisustvovati ročištu uživo.

Organizaciona pitanja – izazovi u organizaciji sudskog poslovanja

4. **Da bi se prilagodili krizi, svi sudovi su uveli mjere za suzbijanje širenja virusa.** Uvedene su izmjene radnog vremena i posebni protokoli za pristup stranaka sudskim zgradama. Sudovi su radili na adaptaciji svojih prostorija radi održavanja sigurne udaljenosti između prisutnih, kao što su postavljanje pleksiglas stakala i drugih barijera, regulisanje broja posjetilaca kako bi se izbjegle gužve, mjerenje temperature i propisivanje obaveze nošenja zaštitnih maski. Uvedene mjere i njihov broj mijenjali su se s vremenom jer su se sudovi morali prilagođavati trenutnim okolnostima i važećim pravilima ponašanja koja su utvrđivali krizni štabovi.

5. **Različiti sudovi različito su tumačili i primjenjivali mjere i pravila donijeta kao odgovor na krizu.** Na primjer, pri odlučivanju o tome koji predmeti se trebaju procesuirati kao hitni, sudovi su različito tumačili pojam hitnosti. Takođe, lokalna tijela za upravljanje krizom imala su svoja sopstvena pravila o mjerama koje se imaju primjenjivati na njihovom području radi suzbijanja širenja virusa. Prema tome, sudovi u različitim područjima morali su slijediti različita pravila, te su uvodili i različite mjere. Na početku krize, Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV) uložilo je značajne napore u koordinaciju rada svih sudova, ali je odgovor na krizu zavisio uglavnom od predsjednika sudova, sudskih budžeta i raspoloživih prostorija.

6. **Adaptiranje na kriznu situaciju bilo je teško za sudove budući da mehanizmi za rad sudova na daljinu nisu bili uspostavljeni prije krize:**

- **Rad od kuće:** Uslovi za produktivan rad od kuće sudija nisu postojali jer daljinski pristup spisima predmeta iz domova sudija nije bio i još uvijek nije moguć. Sistem za automatsko upravljanje sudskim predmetima (CMS) koji sadrži skenirane spise predmeta nije dostupan sudijama van sudskih prostorija. Međutim, sudije su se uspjele organizovati uz podršku VSTV-a. VSTV je revidiralo odgovarajuće procedure kako bi omogućilo sudijama da pohrane elektronske kopije spisa predmeta u svoju elektronsku poštu i na kućne računare.
- **Obuka sudija:** Prije krize, gotovo nikakva online obuka nije organizovana za sudije, uglavnom zbog nedostatka interesovanja. Međutim, broj učesnika online edukacija dramatično se povećao za vrijeme krize. Obuke se sada organizuju putem interneta, međutim, sudije se i dalje okupljaju u jednoj sali za sastanke kako bi prisustvovali obuci, te rijetko, ako ikada, koriste opcije razmjene poruka (*chat*), dijeljenja ekrana, reakcija ili druge alate za efikasnu komunikaciju preko interneta.

Preporuke i mogućnosti

7. **Kriza je stvorila mogućnost da se unutar pravosudnog sistema BiH bolje iskoriste alati za procesuiranje predmeta na daljinu i elektronskim putem, te je učinila donosiocice odluka, sudsko osoblje i korisnike sudova spremnijima za promjenu.** Postojeća kriza je stvorila pogodno tlo za uvođenje reformi koje su bile prijeko potrebne čak i prije krize, kao što su: (i) mogućnosti za brzo rješavanje privrednih sporova putem elektronske razmjene dokumenata, a što bi smanjilo opterećenje za pisarnice i istovremeno omogućilo brzo i bezbjedno podnošenje dokumenata bez direktnog kontakta, (ii) ročišta na daljinu uz učešće stranaka iz inostranstva, u izolaciji, bez zaštitne maske, (iii) unapređenje korištenja CMS-a, sudskih internet stranica i elektronske pošte za produktivniji rad od kuće i efikasniju komunikaciju na daljinu sa sudovima. Koristi od navedenih alata su mnogobrojne i mogu imati dugoročne pozitivne efekte na procesuiranje predmeta, bez obzira na krizu. Navedene

reformе bi takođe imale dalekosežan uticaj na procesuiranje građanskih predmeta uopšte i pravosudni sistem BiH u cjelini. Neke sudije i advokati smatraju da su navedene reforme naredni logični korak u procesu digitalne transformacije pravosudnog sistema BiH. Iako pravosuđe u BiH generalno podržava navedene reforme, izvršni i zakonodavni organi na različitim nivoima vlasti trebaju pružiti više podrške ovom pravcu reformi³.

8. Kratkoročne mjere za bolji pristup sudovima i uspješniju organizaciju sudskog poslovanja tokom krize mogle bi se brzo i lako implementirati bez puno političkog otpora:

- **Poboljšanje pristupa sudovima:** Internet stranice mogle bi imati poseban odjeljak/tablu namijenjenu krizi COVID-19, gdje bi se objavljivale ažurirane informacije o radu suda, odgodama ročišta, itd., kao i jasna uputstva strankama o tome kako da ostvaruju pravo pristupa sudu bez dolaženja u sud. Na primjer, pristup spisima predmeta putem CMS-a koji je već omogućen strankama putem posebne aplikacije koja je namijenjena samo za čitanje, treba se oglašavati kao najpoželjniji način za uvid u spise predmeta. Sudovi bi mogli raditi na podizanju svijesti o opcijama za pristup sudu na daljinu, i to kroz komunikacione kampanje. Mogle bi se donijeti smjernice o komuniciranju putem elektronske pošte u cilju veće jasnoće o tome kako i kada je prikladno komunicirati sa sudovima na ovaj način. Sudije bi mogle tražiti od stranaka, sudskih vještaka i advokata da im dostave svoje adrese elektronske pošte kako bi mogli komunicirati sa njima i putem elektronske pošte.
- **Unapređenje organizacije sudova:** Sudovi bi mogli prilagoditi svoje poslovanje novonastalim okolnostima putem, na primjer, organizacije rada u smjenama, obezbjeđivanja dodatnih prostorija za održavanje ročišta, traženja pomoći epidemioloških stručnjaka u revidiranju poslovnih procesa u sudovima i iznalaženju odgovarajućih rješenja. Iako pojedinačni sudovi trebaju zadržati slobodu da svoje poslovanje prilagode specifičnim okolnostima suda, nastojanje VSTV-a da koherentno organizuje odgovor sudova u budućnosti treba preći s *ad hoc* pristupa u nuždi na strateški pristup. S obzirom na to da kriza još uvijek traje i da će se nastaviti, trebaju se izraditi opšte smjernice ili strategija za bolji pristup upravljanju krizom. Neke aktivnosti kao što su praćenje protoka predmeta i forumi za razmjenu dobrih praksi između sudova u cilju smanjenja rizika koji su nastali kao posljedica krize trebaju se institucionalizovati i organizovati kao redovne aktivnosti VSTV-a. Predsjednici/predstavnici sudova trebaju barem učestvovati u lokalnim kriznim tijelima/štabovima kako bi se potrebe pravosuđa uzimale u obzir pri izradi mjera.

9. BiH se ne treba ustručavati da pokuša implementirati teže i politički osjetljive reforme kao što su uvođenje elektronske dostave podnesaka i online ročišta. Kriza je iznijela na vidjelo dugotrajnu potrebu za uspostavljanjem elektronske dostave podnesaka u sudovima u BiH, i ovaj alat se treba staviti na raspolaganje strankama. Postoji opšta spremnost poslovne zajednice, sudova i VSTV-a za uvođenje elektronskog podnošenja dokumenata, ali Vlade FBiH i RS i nadležna resorna ministarstva trebaju učiniti više da obezbijede neophodnu izmjenu propisa. Budući da je kriza značajno smanjila mogućnost sudova da održavaju ročišta uživo, trebaju se razmotriti opcije za održavanje online ročišta. Fazni pristup uvođenju online ročišta bio bi prikladan. Takav pristup uključivao bi, između ostalog, konstruktivan dijalog sa malim i srednjim preduzećima (MSP) i advokatima, pilotiranje online ročišta u odabranim sudovima, pristanak stranaka na ročišta na daljinu, obuke u oblasti IT, itd.

10. Iako je prvenstveno namijenjen privrednom pravosuđu, ovaj Izvještaj može biti koristan i drugim učesnicima pravosudnog sistema u BiH. Izvještaj je prvenstveno namijenjen nosiocima vlasti i pravosudnim institucijama u BiH, posebno vladama FBiH i RS, ministarstvima pravde, VSTV-u i

³ Napominjemo da je analiza digitalne reforme sa aspekta ekonomske politike van obima ovog Izvještaja.

sudovima, kao i tijelima za upravljanje krizom. S obzirom na to da je kriza COVID-19 uticala na rad sudova u BiH na nekoliko nivoa (procesni, operativni, organizacioni, itd.) i da su mnogi izazovi uslovljeni krizom zajednički za sve sudove i sudske predmete, privredno pravosuđe nije jedino koje može imati koristi od nalaza i preporuka datih u ovom Izvještaju. Pravosudni organi koji se bave građanskim i čak krivičnim predmetima, mogli bi takođe imati velike koristi od implementacije strategija i prijedloga koji su predstavljeni u ovom Izvještaju, a koji imaju za cilj očuvanje efikasnosti i osiguranje kvaliteta u rješavanju predmeta za vrijeme i nakon krize.

Uvod

11. **Iako je građansko i privredno pravosuđe u BiH tradicionalno neefikasno u poređenju s drugim državama članicama Vijeća Evrope (VE), nedavno je priznato povećanje efikasnosti u rješavanju sudskih predmeta u BiH.** Prema izvještaju CEPEJ-a iz 2020. godine, vrijeme potrebno za donošenje odluke u prvostepenim građanskim i privrednim predmetima u BiH bilo je 483 dana, u poređenju s prosjekom VE od 201 dan⁴. Broj neriješenih prvostepenih građanskih i privrednih predmeta na kraju godine na 100 stanovnika u BiH bio je 5,38, u poređenju s prosjekom VE od 1,16⁵. Ipak, imajući u vidu podatke za ranije godine, izvještaj CEPEJ-a iz 2020. godine hvali BiH jer je (zajedno sa Slovačkom Republikom) država sa najvećim napretkom u pogledu efikasnosti procesuiranja građanskih i privrednih predmeta (uključujući vrijeme potrebno za donošenje odluke i stopu rješavanja predmeta)⁶.

12. **Kriza COVID-19 mogla bi poništiti napredak koji je postignut kada je u pitanju efikasnost procesuiranja predmeta, te rezultirati daljnjim povećanjima zaostatka.** U cijelom svijetu i u BiH, kriza je usporila rad sudova i stvorila nove pravne izazove. U slučaju BiH, izazovi uzrokovani krizom mogli bi lako ugroziti prethodna postignuća i pozitivne rezultate. Očekuje se da će se u razdoblju nakon krize drastično povećati broj novih privrednih predmeta, a naročito onih koji proizilaze iz neizvršavanja ugovornih obaveza, masovnog otpuštanja radnika, stečajeva i likvidacije. To bi, u kombinaciji sa usporenim radom sudova uslijed „zatvaranja“, moglo dovesti do povećanja zaostatka.

13. **Kako bi pomogao u ublažavanju negativnih efekata krize, ovaj dokument kao rezultat Faze 1 analize nastoji objasniti efekte krize i preporučiti mjere koje nosioci politika mogu poduzeti u kratkom roku.** Izvještaj je prvenstveno namijenjen nosiocima politika i pravosudnim institucijama u BiH, posebno vladama FBiH i RS, ministarstvima pravde, VSTV-u i sudovima, kao i tijelima za upravljanje krizom. Strukturisan je kao inicijalna analiza koja: (i) ispituje prvobitne efekte krize na funkcionisanje sudova u BiH, (ii) daje kratkoročne preporuke za ublažavanje negativnih efekata krize i (ii) istražuje spremnost pravosuđa u BiH i korisnika sudova da usvoje inovativnija rješenja za procesuiranje privrednih predmeta kao što su elektronsko podnošenje dokumenata i online ročišta. Iako je primarno usmjeren na privredno pravosuđe, ovaj Izvještaj može takođe biti koristan pravosuđu u širem smislu, odnosno građanskom pravosuđu ili čak pravosudnom sistemu BiH u cjelini, i to obezbjeđenjem procesnih i operativnih mehanizama za poboljšanje efikasnosti pravosuđa za vrijeme i nakon krize.

14. **Izvještaj se zasniva na obimnim konsultacijama s partnerima.** Analiza je zasnovana na: (i) pregledu i analizi pravnog okvira vezanog za pandemiju COVID-19 u BiH i u drugim uporedivim jurisdikcijama; (ii) virtuelnoj anketi poslovnih subjekata koju su podržale privredne komore RS-a i FBiH; (iii) virtuelnim intervjuima s glavnim advokatskim kancelarijama u oblasti privrednog prava i advokatskim komorama; (iv) virtuelnim diskusijama u manjim grupama s odabranim sudovima; i (v) statističkim podacima, dokumentima i drugim informacijama o protoku predmeta koje je dostavilo VSTV (vidi prilog 2. za detalje o metodologiji).

⁴ Evropski pravosudni sistemi: Efikasnost i kvalitet pravosuđa, CEPEJ-ov Izvještaj o evaluaciji, ciklus evaluacije iz 2020. godine (podaci iz 2018. godine), 1. dio na <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058>.

⁵ Ibid, 2. dio na <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-2-english/16809fc059>.

⁶ Ibid, 1. dio na <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058>.

Odgovor pravosuđa BiH na krizu COVID-19 do danas

Kriza COVID-19 u BiH – ključni događaji i nadležna tijela

15. **Kriza COVID-19 izbila je u BiH u martu 2020. godine i brzo se pretvorila u vanrednu situaciju na nivou cijele zemlje.** Prvi slučaj obolijevanja od virusa koji izaziva bolest COVID-19 u BiH potvrđen je 5. marta 2020. godine, dok je prvi smrtni slučaj zabilježen 21. marta 2020. godine⁷. Kriza je ubrzo zahtijevala hitno djelovanje koje je izlazilo iz okvira onoga što je predviđalo postojeće zakonodavstvo, a kako bi se spriječila i suzbila opasnost od virusa za zdravstveni sistem, ekonomiju i građane.

16. **Kako je BiH u velikoj mjeri decentralizovana i sastoji se od autonomnih entiteta, FBiH i RS-a, te administrativne jedinice sa posebnom upravom, Brčko distrikta (BD), takav je bio i njen odgovor na krizu.** BD je prvi proglasio takozvano „stanje prirodne nesreće“ 13. marta 2020. godine⁸. Tri dana kasnije, Vlada FBiH takođe je proglasila „stanje prirodne nesreće“⁹, dok je Vlada RS-a proglasila „vanrednu situaciju“¹⁰. Dana 17. marta 2020. godine, Vijeće ministara BiH proglasilo je „stanje prirodne nesreće“ u cijeloj zemlji¹¹. Navedene proklamacije omogućile su zaobilaženje uobičajenih pravila i praksi radi efikasnijeg odgovora na krizu. Ovo je uključivalo izradu vanrednih planova i programa zaštite, aktivaciju štabova za vanredne situacije i brzu mobilizaciju raspoloživih resursa za suzbijanje širenja koronavirusa u zemlji.¹²

17. **Kriza u BiH imala je tri faze: i) totalno zatvaranje sa strogim mjerama ograničenja kretanja; ii) ukidanje ograničenja kretanja i liberalizacija mjera; i iii) novo pooštavanje mjera zbog ponovne eskalacije krize.** Prva faza („zatvaranje“) trajala je od sredine marta do sredine maja 2020. godine, s manjim razlikama u dinamici između dva entiteta¹³. Mjere socijalnog distanciranja uvedene su u cijeloj zemlji, kao i policijski čas, potpuna zabrana javnih okupljanja i kretanja starijih lica i djece, te zatvaranje neesencijalnih poslovnih subjekata. Druga faza počela je sredinom maja 2020. godine i trajala je okvirno jedan mjesec. Kako se epidemiološka krivulja izravnala, mjere su postepeno ublažavane. Policijski čas ukinut je prvo u FBiH, a potom u RS-u i BD-u, dozvoljen je rad većine neesencijalnih poslovnih subjekata uz obavezne zaštitne mjere na snazi¹⁴. Treća faza počela je kasnije tokom ljeta, a

⁷ Informacije o potvrđenim slučajevima preuzete su sa internet stranica entitetskih zavoda/instituta za javno zdravstvo 30. septembra 2020. godine, a dostupne su na: <https://www.zzjzfbih.ba/dnevni-izvjestaj-za-potvrđene-slucajeve-covid-19-u-fbih/> (Zavod za javno zdravstvo FBiH) i <https://www.phi.rs.ba/index.php?view=kategorija&id=45> (Institut za javno zdravstvo RS-a).

⁸ Odluka o proglašenju stanja prirodne nesreće zbog COVID-19 (korona virus), objavljena u Službenom glasniku BD-a, br. 13/20, dana 31. marta 2020. godine.

⁹ Odluka o proglašenju stanja nesreće uzrokovano pojavom koronavirusa (COVID-19) na području FBiH, objavljena u Službenim novinama FBiH 16. marta 2020. godine.

¹⁰ Odluka o proglašenju vanredne situacije za teritoriju Republike Srpske, objavljena u Službenom glasniku RS-a, br. 25/20, dostupna na: <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/odluka-o-proglasenju-vanredne-situacije-za-teritoriju-republike-srpske.html>.

¹¹ Odluka Vijeća ministara BiH o proglašenju nastanka stanja prirodne ili druge nesreće na teritoriji BiH, objavljena u Službenom glasniku BiH, br. 18/20, 2020. godina, dostupna na: <https://www.paragraf.ba/propisi/bih/odluka-o-proglasenju-nastanka-stanja-prirodne-ili-druge-nesreće-na-teritoriji-bosne-i-hercegovine.html>.

¹² Navedena proglašenja omogućila su organima vlasti sprovođenje restriktivnih mjera, kao što su zabrana kretanja, masovnih okupljanja i drugih mjera, u cilju zaštite javnog zdravlja. Dana 28. marta 2020. godine, Narodna skupština RS-a proglasila je „vanredno stanje“ na svojoj teritoriji, čime su date još veće ovlasti organima RS-a, posebno Predsjedniku RS-a, da uvodi ograničenja ljudskih prava i sloboda za vrijeme pandemije, donosi izvanredne pravne akte i preduzima druge mjere koje odstupaju od Ustava RS-a. Vanredno stanje u RS-u ukinuto je 21. maja 2020. godine, dok je „stanje prirodne nesreće“ prvo ukinuto u FBiH 31. maja 2020. godine, a potom u BD-u početkom juna.

¹³ Informacije o svim naredbama za vrijeme krize i njihovim izmjenama i dopunama dostupne su na internet stranicama Vlade FBiH na <http://fbihvlada.gov.ba/bosanski/naredbe.php> i Privredne komore RS-a na: https://komorars.ba/usluge/korona_virus/.

¹⁴ Izvori: <http://ba.n1info.com/Vijesti/a432378/Novo-ublazavanje-mjera-u-Federaciji-BiH-od-sredine-maja.html> i <http://palianskenovosti.ba/pocelo-ublazavanje-mjera-u-republici-srpskoj-od-danas-policijski-cas-od-22-00-casa/>.

pošto se u zemlji počeo značajno povećavati broj novih COVID-19 slučajeva. Ponovno naglo širenje virusa rezultiralo je novim pooštavanjem mjera. U vrijeme pisanja ovog Izvještaja, broj slučajeva nastavlja da raste sa novim oštrijim mjerama koje se uvode gotovo svakodnevno.

18. **Složena upravljačka struktura BiH rezultirala je višeslojnim i regionalizovanim pristupom upravljanju krizom.** Uspostavljeno je nekoliko tijela za upravljanje krizom na različitim nivoima, što je odražavalo decentralizovanu državnu strukturu te je spriječilo koordinisan i sinhronizovan odgovor na krizu. Institucije na državnom nivou bavile su se uglavnom zatvaranjem granica, dok su entitetske institucije, koje su završile na čelu borbe, uspostavile timove stručnjaka za praćenje epidemiološke situacije i predlaganje mjera za zaštitu javnog zdravlja i socijalnih mjera. Osim toga, na svim nivoima aktivirani su štabovi civilne zaštite za borbu protiv krize.

Odgovor pravosuđa BiH na krizu

19. **I FBiH i RS usvojile su posebne zakone o procesuiranju predmeta za vrijeme krize.** Oba entiteta usvojila su posebne zakone o rokovima u sudskim postupcima i procesuiranju predmeta za vrijeme krize početkom aprila (RS), odnosno krajem aprila (FBiH)¹⁵, vezujući njihovo važenje za trajanje vanrednog stanja (RS), odnosno stanja prirodne nesreće (FBiH). Tim zakonima utvrđena su specijalna pravila koja imaju za cilj svesti na minimum uticaj krize na efikasnost sudova, uz istovremenu zaštitu procesnih prava stranaka i pristupa pravdi. Ovim zakonima su suspendovani ključni procesni rokovi, uključujući rokove za podnošenje tužbi, prijedloga za pokretanje vanparničnog i izvršnog postupka, kao i drugih podnesaka koji su vezani rokom kao što su redovni i vanredni pravni lijekovi. Njima je takođe dostavljanje pismena ograničeno na dostavljanje putem pošte, a sudijama je omogućeno isključivanje prisustva javnosti na ročištima zbog zaštite javnog zdravlja. Ova pravila nisu se odnosila na hitne predmete kako su isti definisani gore navedenim zakonima, a koji su uključivali postupke za zaštitu od diskriminacije na radu, statusne postupke u vezi sa primjenom zakona o privrednim društvima, postupke upisa poslovnih subjekata u registar, postupke u kojima se odlučuje o privremenim i sudskim mjerama obezbjeđenja¹⁶.

20. **VSTV, ministarstva pravde i krizni štabovi predvodili su pravosudni sektor u odgovoru na krizu COVID-19.** VSTV je objavilo niz uputstava u cilju uređenja rada pravosuđa za vrijeme krize, u skladu s naredbama i preporukama nadležnih kriznih štabova i štabova civilne zaštite (krizni štabovi)¹⁷. Slično tome, Ministarstvo pravde RS-a donijelo je preporuke u cilju sprečavanja širenja koronavirusa u sudovima u RS-u¹⁸. U toku Prve faze, operativni kapacitet sudova sveden je na minimum. Ključne mjere za svođenje rizika od virusa na minimum bile su skraćeno radno vrijeme, odgađanje ročišta u svim predmetima osim u hitnim, uvođenje sistema dežurstva u cilju smanjenja broja uposlenika u sudskim prostorijama, rad od kuće za sudije koje nisu na dežurstvu i za sudije viših sudova, obavezna dezinfekcija sudskih prostorija i korištenje zaštitnih maski i rukavica u sudovima. Predsjednici sudova su bili i još uvijek su ovlašteni da uvode dodatne *ad hoc* mjere u svojim sudovima, u zavisnosti od

¹⁵ Zakon o rokovima i postupanju u sudskim postupcima za vrijeme stanja nesreće na teritoriji FBiH, Službene novine, br. 28/20, dostupan na: <http://privrednastampa.ba/zakon-o-rokovima-i-postupanju-u-sudskim-postupcima-za-vrijeme-stanja-nesrece-na-teritoriji-fbih-sluzbene-novine-fbih-28-20-od-07-05-2020/> i Uredba sa zakonskom snagom o rokovima i postupanju u sudskim postupcima za vrijeme vanrednog stanja za teritoriju RS-a, Službeni glasnik, br. 32/20, dostupna na: <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/uredba-sa-zakonskom-snagom-o-rokovima-i-postupanju-u-sudskim-postupcima-za-vrijeme-vanrednog-stanja-za-teritoriju-republike-srpske.html>.

¹⁶ Član 2. Uredbe sa zakonskom snagom o rokovima i postupanju u sudskim postupcima za vrijeme vanrednog stanja za teritoriju RS-a, Službeni glasnik, br. 32/20, i član 2. Zakona o rokovima i postupanju u sudskim postupcima za vrijeme stanja nesreće na teritoriji FBiH, Službene novine, br. 28/20.

¹⁷ Preporuke, smjernice i odluke koje je donijelo VSTV dostupne su na: <https://vstv.pravosudje.ba/>.

¹⁸ Preporuke koje je donijelo Ministarstvo pravde RS-a dostupne su na: <https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/media/vijesti/Pages/default.aspx>.

konkretne epidemiološke situacije u sudu¹⁹. Kako se krivulja COVID-19 počela izravnavati prvi put u maju 2020. godine (Druga faza), povećanje operativnog kapaciteta sudova postalo je izvodljivo. Kako su se sudovi polako vraćali na redovno radno vrijeme, predsjednicima sudova bilo je naloženo da izrade planove za liberalizaciju mjera u svojim sudovima. Korištenje zaštitnih maski i rukavica u sudskim prostorijama i dalje je bilo obavezno, a zakazivanje ročišta je nastavljeno pod uslovom da se održava obavezna distanca u sudnicama²⁰. Sve ove mjere ostale su na snazi u sudovima sve do kraja 2020. godine (Treća faza). Sudovi su bili i nastavljaju biti obavezni slijediti uputstva koja izdaju lokalni krizni štabovi, što takođe znači da sudovi na različitim područjima prilagođavaju svoj rad različitim lokalnim mjerama.

21. VSTV je dalo opšta uputstva o mjerama za sprječavanje širenja virusa za sve sudove, ali je i komuniciralo pojedinačno sa sudovima kako bi im ponudilo *ad hoc* rješenja. Prva odluka VSTV-a o organizaciji rada sudova za vrijeme krize objavljena je 22. marta 2020. godine²¹ i isključivo se bavila pitanjima upravljanja predmetima, odnosno procesuiranjem različitih vrsta predmeta kao što su krivični, prekršajni, upravni i građanski predmeti. Privredni predmeti nisu bili izričito spomenuti u toj odluci. VSTV je 30. aprila 2020. godine donijelo svoju prvu odluku koja je sadržala pravila o socijalnom distanciranju i mjere za sprječavanje širenja virusa²². Ova odluka je donijeta na prvoj sjednici VSTV-a od izbijanja krize²³, u vrijeme kada je započelo ponovno otvaranje i ublažavanje mjera (kraj Prve faze). Osim toga, VSTV je ponudilo pojedinačnu podršku predsjednicima sudova i sudovima kao i *ad hoc* smjernice u cilju rješavanja određenih problema koji su se pojavljivali u praksi. Kako bi se podržale ove aktivnosti i njihova koordinacija, formirana su dva tijela u VSTV-u, s tim što je jedno bilo zaduženo za svakodnevno upravljanje krizom, a drugo za ublažavanje negativnih efekata krize.

22. Mjere za upravljanje krizom donošene su *ad hoc*, a strateški pristup upravljanju krizom nije bio usvojen do kraja 2020. godine. Odlukom VSTV-a od 30. aprila 2020. godine²⁴ sudovima je naloženo da do 15. maja 2020. godine izrade planove za slučaj nepredviđenih okolnosti. Prema informacijama dobijenim od VSTV-a, ovi planovi se kontinuirano interno revidiraju te su inspirisali pojedinačne preporuke koje su date sudovima. Međutim, napori VSTV-a da pomogne pravosuđu u borbi s krizom preduzimani su u stanju nužde i nisu u potpunosti institucionalizovani do kraja 2020. godine. Ne postoji opšta strategija o ovim pitanjima koja bi obuhvatila sve do sada sprovedene aktivnosti, naučene lekcije i planove za budućnost.

23. U skladu sa preporukama VSTV-a i naredbama kriznih štabova, sudovi su usvojili različita pravila rada, te su smatrali različite vrste predmeta hitnim. Sudovi su skratili svoje radno vrijeme. Počev od sredine marta 2020. godine, većina ih je radila od 08:00 ili 09:00 do 13:00 ili 14:00 sati. Sudovi su se polako počeli vraćati na redovno radno vrijeme sredinom maja 2020. godine. Radno vrijeme sa

¹⁹ Odluka VSTV-a o radu sudova i tužilaštava u BiH, 22. mart 2020. godine, dostupna na:

<https://vstv.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=90105>. Takođe vidi Preporuke VSTV-a za predsjednike sudova i glavne tužioce o radu sudova i tužilaštava za vrijeme krize COVID-19, 15. mart 2020. godine, dostupne na:

<http://ba.n1info.com/Vijesti/a416497/Preporuke-VSTV-a-pravosudnoj-zajednici-povodom-epidemioloske-situacije-u-BiH.html>, i Obavještenje Ministarstva pravde RS-a o načinu rada sudova i javnih tužilaštava za vrijeme pandemije, 16. mart 2020. godine, dostupno na sljedećem [linku](#).

²⁰ Odluka VSTV-a o radu sudova i tužilaštava u BiH, 30. april 2020. godine, dostupna na: <https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=90689>.

²¹ Odluka o organizaciji rada u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini br. 08-02-2-1020-2/2020, izmijenjena i dopunjena 27. aprila 2020. godine, dostupna na: <https://vstv.pravosudje.ba>.

²² Odluka o organizaciji rada u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini br. 08-02-2-1020-55/2020, dostupna na: <https://vstv.pravosudje.ba>.

²³ U Radnom dokumentu Evropske komisije, Izvještaju za Bosnu i Hercegovinu iz 2020. godine, Evropska komisija takođe navodi na str. 17 da „u kontekstu pandemije COVID-19, VSTV nije odmah osiguralo kontinuitet svojih aktivnosti. Održalo je svoju prvu online sjednicu tek 30. aprila. VSTV je poslalo nadležnim izvršnim i zakonodavnim organima smjernice u vezi s funkcionisanjem pravosuđa 22. marta 2020. godine, koje su implementirane kroz usvajanje akata na nivou entiteta i Brčko distrikta, ali ne na državnom nivou.“

²⁴ *Ibid.*

strankama variralo je od jednog sata dnevno u nekim sudovima do četiri sata dnevno u drugim sudovima²⁵. Za vrijeme „zatvaranja“, ročišta u građanskim predmetima (uključujući privredne predmete) bila su uglavnom ograničena na „*hitne predmete*“ kako je utvrđeno zakonima donijetim po izbijanju krize. Međutim, nisu svi sudovi tumačili pojam „*hitan predmet*“ na isti način. Neki sudovi su zakazivali ročišta samo u predmetima u kojima se odlučuje o sudskim mjerama obezbjeđenja²⁶, dok su ostali zakazivali ročišta u svim predmetima koji su se smatrali *hitnim* po zakonu²⁷, ili predmetima u kojima je zakonski rok zastare isticao.²⁸ Kako su se mjere počele ublažavati u maju 2020. godine, sudovi su počeli zakazivati ročišta, neki već od 15. maja 2020. godine²⁹, a ostali od 1. juna 2020. godine³⁰. Neki sudovi izričito su naložili sudijama koji su radili od kuće da izrađuju planove rada i podnose redovne izvještaje o radu,³¹ dok ostali nisu imali takve zahtjeve³².

24. Sudovi smatraju da se mora uraditi više kako bi se mjere kriznih štabova prilagodile njihovim potrebama. Iako su prilagođene javnim institucijama, mjere koje su utvrdili krizni štabovi, a koje su služile kao osnova za implementaciju mjera u pojedinačnim sudovima, nisu uzele u obzir specifičnosti sudskog poslovanja. Sudije su pohvalile inicijativu predsjednika Općinskog suda u Travniku, koji je, prije nego što je sud nastavio sa radom nakon „zatvaranja“, pozvao epidemiologe da pregledaju sudske prostorije i daju preporuke o njihovom korištenju, a imajući u vidu pravila socijalnog distanciranja i potrebu sprečavanja širenja virusa.

25. Mišljenje poslovne zajednice i advokata koji se bave privrednim pravom o odgovoru sudova na krizu je podijeljeno. Advokati koji se bave privrednim pravom su konstatovali da je pristup sudovima bio značajno otežan za vrijeme „zatvaranja“ i da se moglo učiniti više kako bi se održavala suđenja i procesuirali predmeti za vrijeme krize. Ipak, potvrdili su da su neki sudovi uspjeli nadomjestiti kašnjenja do kojih je došlo usljed „zatvaranja“³³. Anketa poslovnih subjekata pokazala je podijeljena iskustva i mišljenja poslovnih subjekata kada je u pitanju sposobnost sudova da se prilagode radu u kriznim uslovima (vidi Sliku 1.).

²⁵ Npr. u Općinskom sudu u Zenici, radno vrijeme sa strankama trajalo je od 09:00 do 11:00 sati i odnosilo se samo na stranke u građanskim predmetima u kojima su tražene sudske mjere obezbjeđenja.

²⁶ Npr. Općinski sud u Zenici, Općinski sud u Sarajevu (sudijama je takođe bilo dopušteno da odlučuju o potrebi za održavanjem ročišta i u drugim predmetima).

²⁷ Npr. Općinski sud u Travniku, Općinski sud u Mostaru, Općinski sud u Bihaću.

²⁸ Npr. Kantonalni sud u Bihaću, Općinski sud u Tuzli.

²⁹ Npr. Općinski sud u Širokom Brijegu, Općinski sud u Livnu.

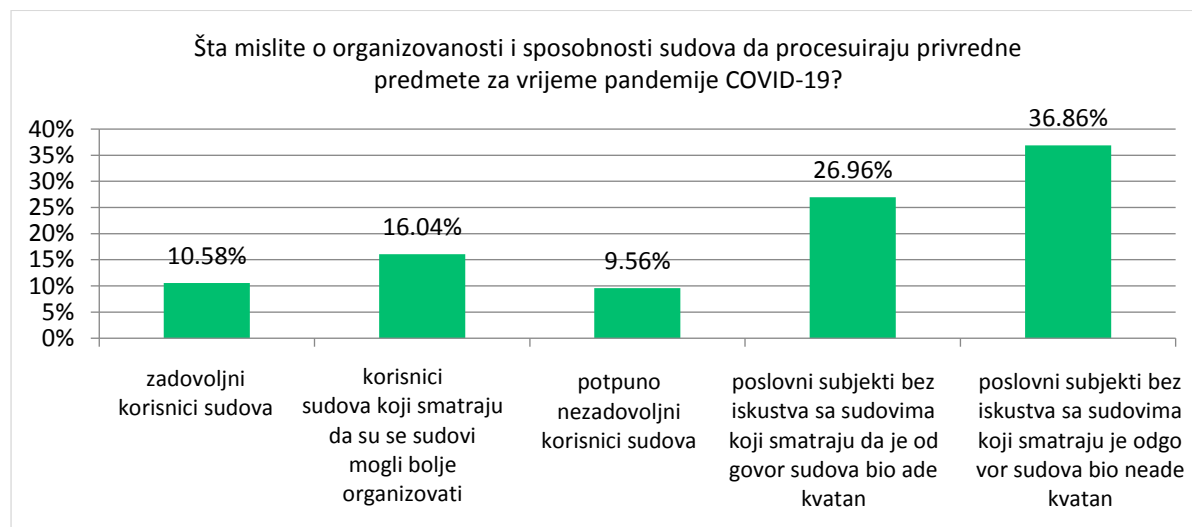
³⁰ Npr. Općinski sud u Mostaru.

³¹ Npr. Općinski sud u Tuzli, Općinski sud u Livnu.

³² Npr. Općinski sud u Sarajevu. U Općinskom sudu u Zenici, bilo je dovoljno ako su sudije koje su radile od kuće bile u redovnom kontaktu s predsjednikom suda ili predsjednicima odjeljenja putem telefona.

³³ Diskusije u manjim grupama s advokatima iz oblasti privrednog prava iz RS-a i FBiH održane 9. oktobra, 30. oktobra i 4. novembra 2020. godine.

Slika 1. Anketa poslovnih subjekata: Percepcija poslovnih subjekata o organizovanosti i sposobnosti sudova da procesuiraju privredne predmete



Izvor: Privremeni rezultati Ankete poslovnih subjekata provedene od strane tima Svjetske banke (na osnovu 293 odgovora)

Preporuke

26. **S obzirom na to da kriza još uvijek traje i da će se nastaviti i tokom 2021. godine, VSTV treba izraditi strategiju ili barem sveobuhvatne smjernice o radu sudova za vrijeme i nakon krize.** Trebaju se dokumentovati dosadašnji napori VSTV-a na upravljanju efektima krize u cilju izrade strategije koja bi analizirala postignute rezultate, obuhvatila dosadašnja iskustva i lekcije, i predvidjela akcioni plan za vrijeme krize (eventualno čak i za različite scenarije, u zavisnosti od epidemiološke situacije) i nakon krize (uzimajući u obzir očekivane izazove). Planom se trebaju, između ostalog, institucionalizovati napori VSTV-a na praćenju protoka predmeta u sudovima, komuniciranju sa različitim nivoima vlasti radi formulisanja jasnijih pravila za rad sudova, kao i organizovanju redovnih sastanaka i susreta koji bi služili kao forum za diskusiju i razmjenu znanja i dobrih praksi između sudova i predstavnika pravne zajednice.

27. **Trebalo bi da postoji bolja komunikacija i više saradnje između kriznih štabova i pravosudne uprave.** Predsjednici ili izabrani predstavnici sudova trebaju biti pozvani da prisustvuju sastancima kriznih štabova barem na lokalnom nivou. Time bi se osiguralo da krizni štabovi uzimaju u obzir specifične potrebe sudova i balansiraju između prava na pristup pravdi i prava na zdravlje pojedinaca. Sudovi trebaju aktivno tražiti pomoć lokalnih kriznih štabova te tražiti savjete epidemiologa radi procjene stanja u pojedinačnim sudovima i po potrebi definisanja adekvatnih mjera zaštite.

Procesuiranje privrednih predmeta u BiH u vrijeme krize

Uticaj krize na protok predmeta u sudovima u BiH

28. **Statistička analiza protoka predmeta u nastavku pokazuje trendove u procesuiranju privrednih predmeta u sudovima BiH, za vrijeme i nakon „zatvaranja“, i to za (i) nove predmete, (ii) riješene predmete, i (iii) neriješene predmete (zaostatak).** Analiza se zasniva na podacima o protoku predmeta u 19 prvostepenih i 11 drugostepenih sudova od 1. januara 2019. godine do 15. jula 2020. godine³⁴ te obuhvata dvije različite faze krize: (i) prva faza krize („zatvaranje“) koja je gotovo u potpunosti zaustavila procesuiranje privrednih predmeta u BiH, i (ii) druga faza (nakon „zatvaranja“)

³⁴ Za više detalja o sudovima koji su bili predmet analize vidi prilog 2. – Metodologija.

koja je otpočela sa ponovnim otvaranjem sudova početkom ljeta. U Fazi 2 analize razmotriće se protok predmeta u cijeloj 2020. godini, čime će se pokazati stvarni trendovi i uticaj krize na broj novih, riješenih i neriješenih predmeta. Ova Faza 1 analize takođe pokazuje trendove po sudovima u dva najveća grada u BiH, Sarajevu i Banjaluci, uz razmatranje statističkih podataka za: (i) prvostepeni Okružni privredni sud u Banjaluci (OPS u Banjaluci) i Općinski sud u Sarajevu (OS u Sarajevu), i (ii) drugostepeni Viši privredni sud u Banjaluci (VPS) i Kantonalni sud u Sarajevu (KS u Sarajevu). Statistička analiza u nastavku ima za cilj da pokaže trendove u procesuiranju predmeta te, ako su trendovi potencijalno uzrokovani krizom, da pruži njihovo preliminarno obrazloženje. Međutim, analiza koja predstoji je samo trenutna slika stanja u sudovima, i ista ne omogućava davanje potpunog objašnjenja za sve fluktuacije u protoku predmeta koje su uočene u analiziranom razdoblju.

29. **Analiza je usmjerena na predmete koji su relevantni za privredu i ne razmatra trendove za sve vrste predmeta koji se procesuiraju u predmetnim sudovima.**³⁵ Najčešće i najvažnije vrste predmeta koje su analizirane bile su **Ps** predmeti – privredni sporovi kod kojih je vrijednost predmeta spora preko 5.000 KM (oko 2.500 EUR), a koji se rješavaju pred prvostepenim sudovima, i **PŽ** predmeti – privredni predmeti po žalbi koji se rješavaju pred drugostepenim sudovima. Ostale vrste predmeta koje su analizirane uključuju **Mals Kom** – komunalni (privredni) sporovi male vrijednosti, **Mals** – (privredni) sporovi male vrijednosti, **L** – likvidacija, **St** – stečaj, i **Pvl**, **Pvlž** – predmeti po vanrednim pravnim lijekovima pred drugostepenim sudovima.

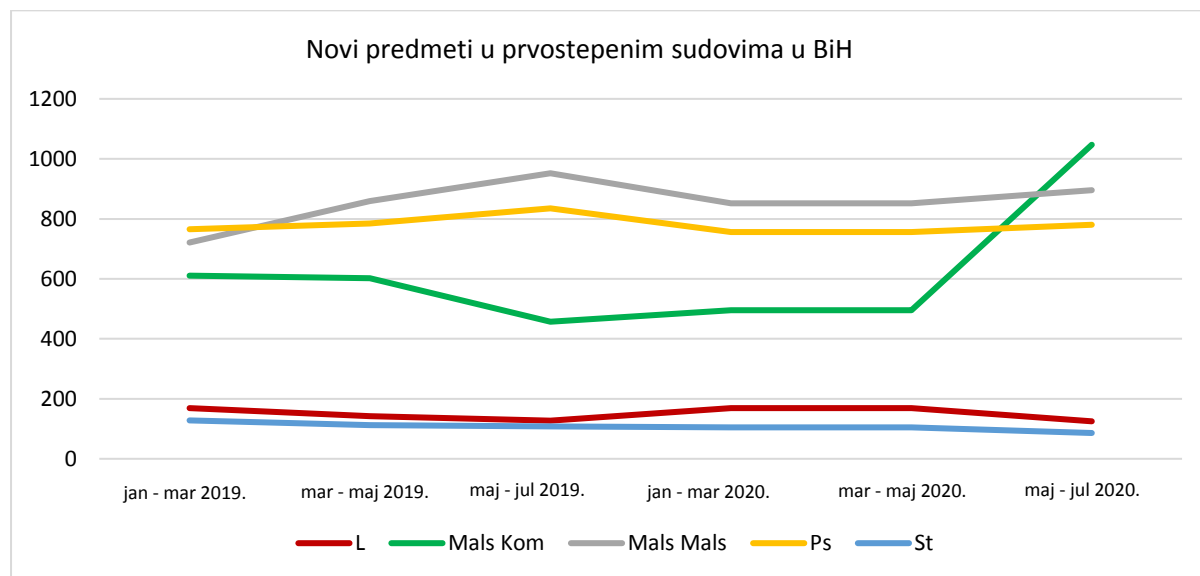
Trendovi protoka predmeta u prvostepenim sudovima u BiH

30. **Iako je ukupan broj novih prvostepenih privrednih predmeta u BiH ostao relativno stabilan za vrijeme „zatvaranja“, broj novih Mals Kom predmeta (komunalni sporovi male vrijednosti) naglo se povećao nakon „zatvaranja“.** Suprotno dojmovima sudija i predsjednika sudova da je broj novih privrednih predmeta u prvostepenim sudovima značajno opao za vrijeme „zatvaranja“³⁶, analiza protoka predmeta pokazala je da „zatvaranje“ nije imalo veliki uticaj na te brojke. Štaviše, došlo je do blagog povećanja **L** predmeta (likvidacija), čiji je ukupan broj bio 169 u poređenju sa 142 u istom razdoblju 2019. godine. U periodu nakon „zatvaranja“ broj **Mals Kom** predmeta (komunalni sporovi male vrijednosti) dosegao je 1.047, vrijednost koja nije bila zabilježena u bilo kojem od ranijih perioda koji su posmatrani. Npr. broj tih predmeta bio je 457 u razdoblju od maja – jula 2019. godine (Slika .). Nije jasno da li je kriza potakla komunalna preduzeća da podnose tužbe protiv dužnika, te će se ovaj trend dodatno ispitati u Fazi 2.

³⁵ Ovo je relevantno za sudove u FBiH (uključujući Sarajevo) gdje specijalizovani privredni sudovi nisu uspostavljeni.

³⁶ Id.

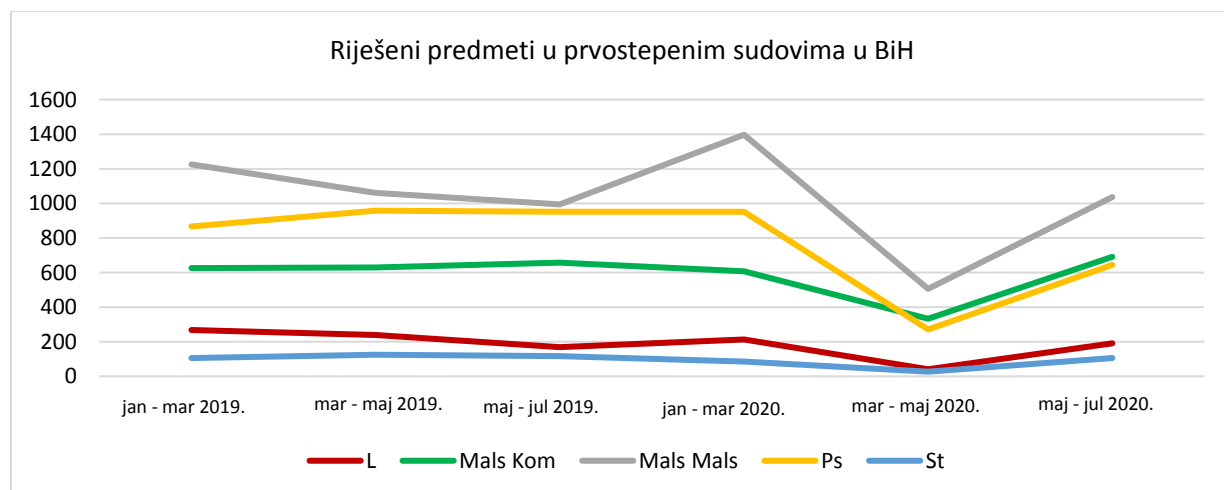
Slika 2. Statistika protoka predmeta: Novi predmeti u prvostepenim sudovima u BiH u 2019./2020. godini



Izvor: Statistički podaci dostavljeni od strane VSTV-a

31. **Stope rješavanja predmeta u prvostepenim sudovima pale su za vrijeme „zatvaranja“, te su počele rasti nakon „zatvaranja“, ali ne dovoljno da bi se primakle ili dosegle stope rješavanja prije krize.** Za vrijeme „zatvaranja“, sudovi su riješili pola (ili čak manje od pola) predmeta koje su riješili u ranijim periodima (Slika .). Nakon „zatvaranja“, sudovi su počeli rješavati više predmeta ali nisu, u periodu koji je uslijedio, nadoknadili zaostatak uzrokovan krizom. Ako se ovaj trend nastavi, dovedeće do povećanja zaostatka koji će najvjerojatnije biti vidljiv na kraju prvog kvartala 2021. godine.

Slika 3. Statistika protoka predmeta: Riješeni predmeti u prvostepenim sudovima u BiH u 2019./2020. godini



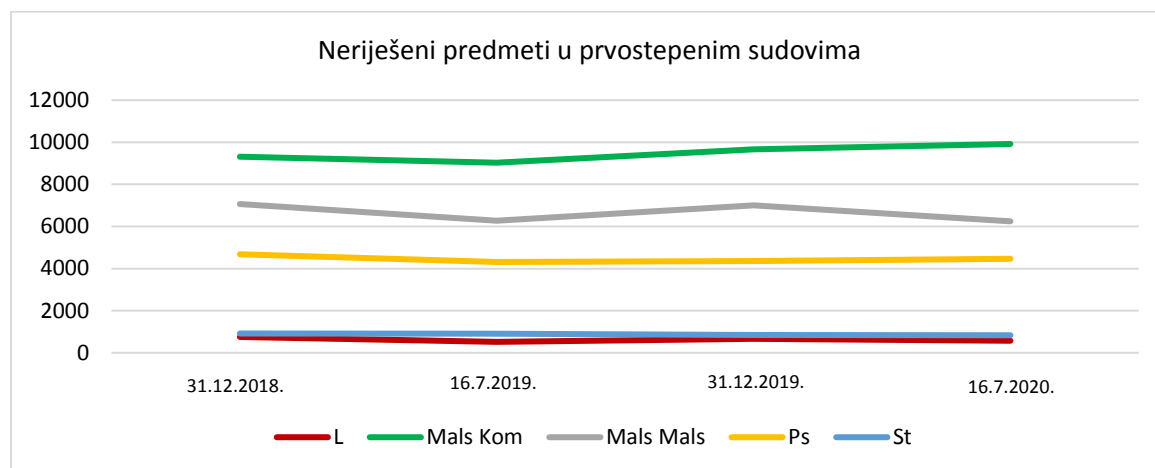
Izvor: Statistički podaci dostavljeni od strane VSTV-a

32. **Zaostatak³⁷ najvažnije vrste privrednih predmeta (Ps) u prvostepenim sudovima blago se povećao sredinom ljeta.** Za sve vrste predmeta osim Ps predmeta (privredni sporovi vrijednosti predmeta spora preko 5.000 KM), zaostatak se do ljeta 2020. godine smanjio u odnosu na kraj 2019. godine. Međutim, broj neriješenih Ps predmeta povećao se sa 4.397 na kraju 2019. godine na 4.508

³⁷ Pojam zaostatak i neriješeni predmeti koriste se naizmjenično u cijelom tekstu Izvještaja.

na dan 16. jula 2020. godine (Slika 2.). S obzirom na to da su Ps predmeti najčešći i da je njihovo rješavanje najvažnije za poslovne subjekte, trebaju se pomno pratiti radi sprječavanja daljeg povećanja zaostatka.

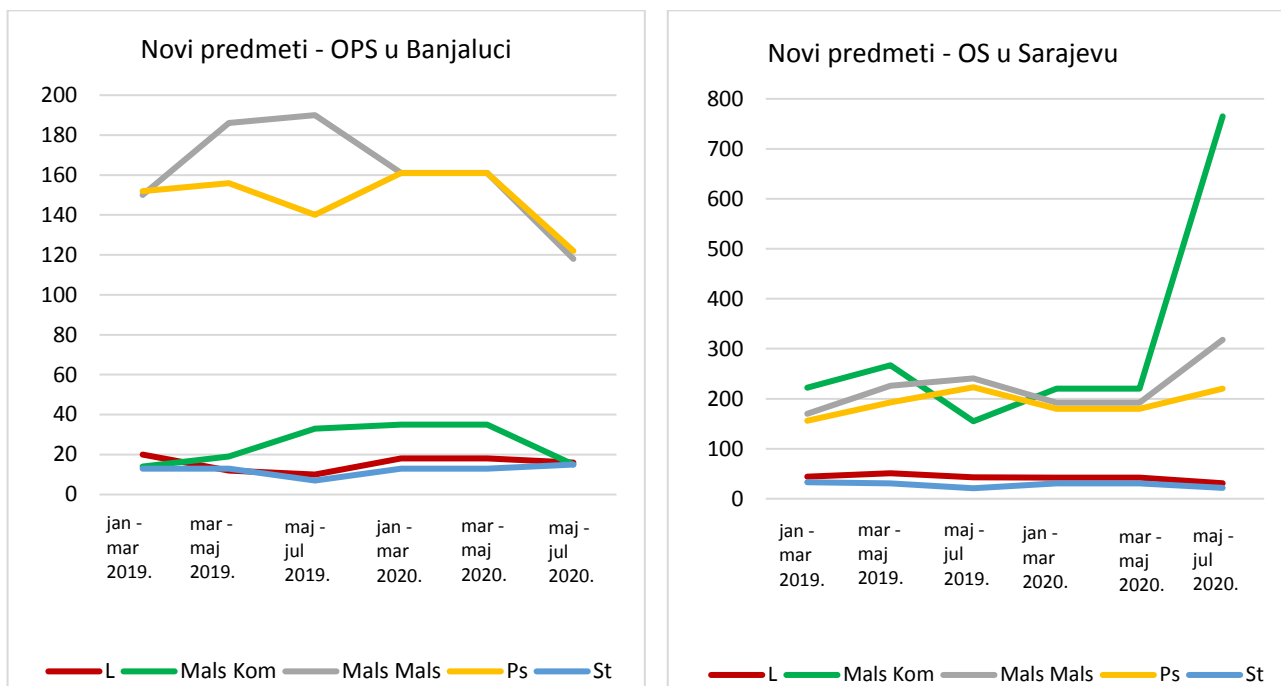
Slika 4. Statistika protoka predmeta: Neriješeni predmeti u prvostepenim sudovima u BiH u 2019./2020. godini



Izvor: Statistički podaci dostavljeni od strane VSTV-a

33. Iako je broj novih predmeta u prvostepenim sudovima u glavnim gradovima oba entiteta, Sarajevu i Banjaluci, ostao stabilan za vrijeme 'zatvaranja', trendovi su počeli značajno varirati nakon „zatvaranja“. Prvostepeni sudovi u Banjaluci i Sarajevu nastavili su zaprimati nove tužbe za vrijeme „zatvaranja“ dinamikom sličnom ostatku sudova u BiH. OPS u Banjaluci zaprimio je 161 Ps predmet od marta do maja 2020. godine, što je za samo pet predmeta više nego u istom razdoblju 2019. godine. Slično tome, privredno odjeljenje OS u Sarajevu zaprimilo je 180 Ps predmeta, što je za samo 13 predmeta manje nego u istom razdoblju 2019. godine. Međutim, brojevi novih Ps predmeta nakon „zatvaranja“ pokazuju značajne varijacije između dva suda. Iako je OPS u Banjaluci zabilježio smanjenje sa 161 predmeta za vrijeme „zatvaranja“ na 122 predmeta nakon „zatvaranja“, OS u Sarajevu zabilježio je povećanje sa 180 predmeta za vrijeme „zatvaranja“ na 220 predmeta nakon „zatvaranja“. Štaviše, OS u Sarajevu zabilježio je nagli porast zaprimljenih Mals Kom predmeta (komunalni sporovi male vrijednosti) nakon „zatvaranja“, budući da je zaprimio čak 765 predmeta u poređenju sa samo 220 predmeta za vrijeme „zatvaranja“ (Slika .). Kao što je navedeno u paragrafu 30. gore, nakon „zatvaranja“ došlo je do naglog porasta broja zaprimljenih Mals Kom predmeta (1.047 predmeta) u cijeloj BiH, a OS u Sarajevu ima najveći udio u tim predmetima (72,2 posto).

Slika 5. Statistika protoka predmeta: Novi predmeti u prvostepenim sudovima, OPS u Banjaluci i OS u Sarajevu

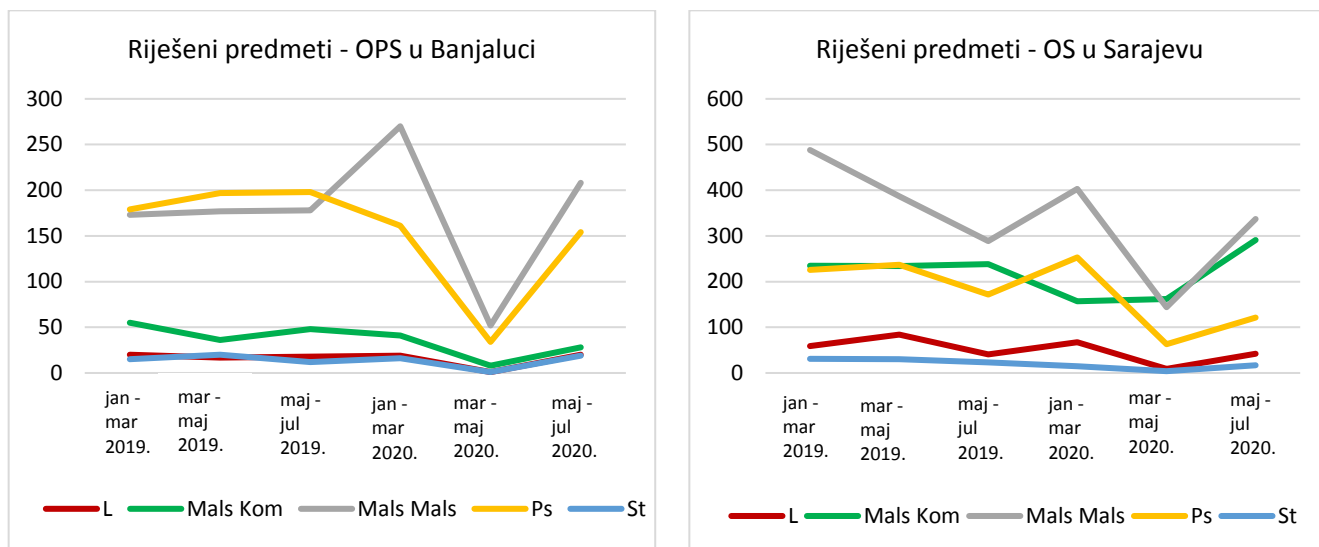


Izvor: Statistički podaci dostavljeni od strane VSTV-a

34. **Broj riješenih predmeta u prvostepenim sudovima, OPS u Banjaluci i OS u Sarajevu, pao je naglo za vrijeme „zatvaranja“ i povećao se značajno nakon „zatvaranja“; to povećanje, međutim, nije bilo dovoljno da bi se dosegao nivo iz 2019. godine.** Broj riješenih predmeta za vrijeme „zatvaranja“ bio je tek 63 Ps predmeta u OPS u Banjaluci i 34 Ps predmeta u OS u Sarajevu (Slika .). Te brojke pokazuju da je potpuni prekid rada sudova na svim predmetima osim hitnim, značajno smanjio sposobnost sudova da procesuiraju privredne predmete, te da načini rada na daljinu nisu bili djelotvorni. Nakon „zatvaranja“, brojevi riješenih predmeta ponovo su nastavili rasti, te su dosegli 154 u OPS u Banjaluci i 121 u OS u Sarajevu, gotovo dvostruko više u poređenju sa periodom „zatvaranja“. Međutim, u oba suda te brojke su i dalje bile oko 25 posto niže nego u istom razdoblju 2019. godine. To ukazuje na to da sudovi i dalje trpe posljedice krize. Kao što će biti detaljno objašnjeno u odjeljku „Utjecaj krize na unutrašnje poslovanje sudova“, čak i nakon „zatvaranja“ sudovi nailaze na poteškoće u procesuiranju predmeta s obzirom na smanjenje broja uposlenika, neprisustvovanje stranaka ročištima, ili odgađanja ročišta. U OS u Sarajevu, kriza je naročito ugrozila kapacitet suda da opslužuje predaju podnesaka i zakazuje ročišta.

35. **Za sve vrste privrednih sporova male vrijednosti, brojevi riješenih predmeta u ljeto 2020. godine bili su veći nego u ljeto 2019. godine.** Povećanje je naročito značajno u OS u Sarajevu, mada nije zanemarivo ni u OPS u Banjaluci. To najvjerojatnije proizilazi iz strukture sporova male vrijednosti i nivoa njihove složenosti, jer ovi predmeti obično nemaju veliki broj učesnika, te stoga ne nailaze na iste izazove vezane za održavanje distance među učesnicima koji postoje u drugim vrstama predmeta.

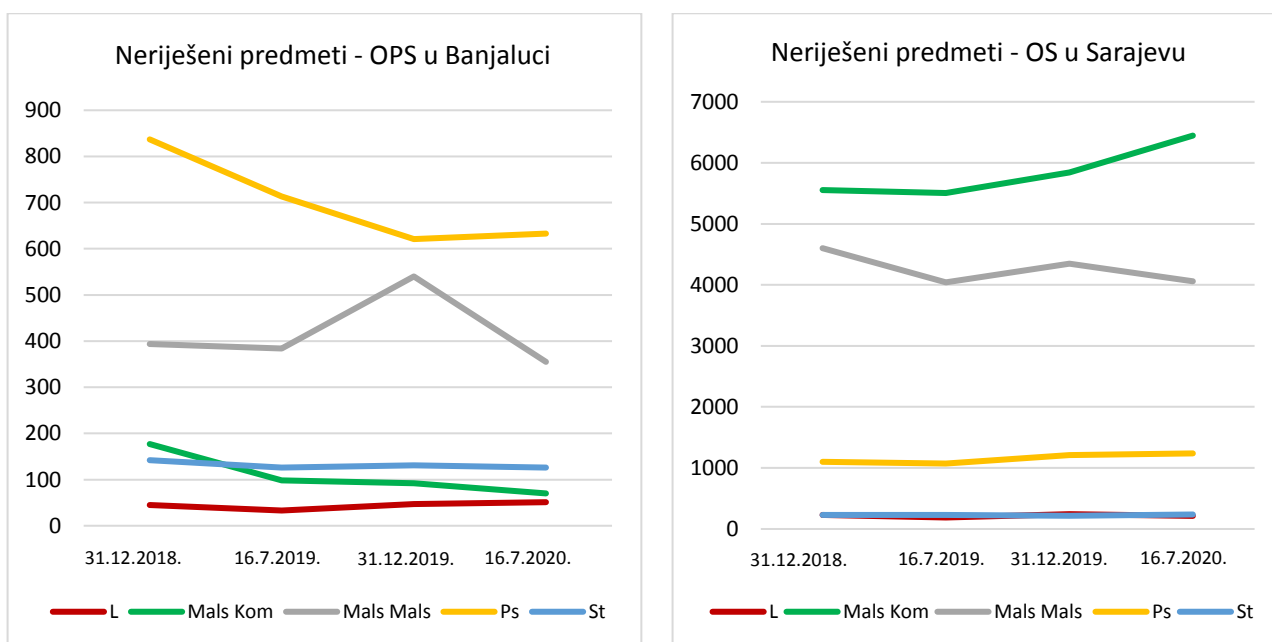
Slika 6. Statistika protoka predmeta: Riješeni predmeti u OPS u Banjaluci i OS u Sarajevu u 2019./2020. godini



Izvor: Statistički podaci dostavljeni od strane VSTV-a

36. U poređenju s krajem 2019. godine, sredinom jula 2020. godine se broj neriješenih predmeta u OS u Sarajevu povećao, dok je u OPS u Banjaluci on ostao isti. Za većinu kategorija predmeta u OPS u Banjaluci, broj neriješenih predmeta ostao je isti ili se čak blago smanjio. Međutim, u OS u Sarajevu došlo je do porasta u svim kategorijama, s tim što su Mals Kom – komunalni sporovi male vrijednosti imali najveći porast od 17 posto (sa 5.505 na 6.446 predmeta), zatim slijede Ps – privredni predmeti koji su imali porast od 15,5 posto (sa 1.072 na 1.238) i L – likvidacije koje su imale porast od 14,9 posto (sa 188 na 216) (Slika .). To jasno ukazuje na to da OS u Sarajevu nailazi na poteškoće sa opterećenjem privrednim predmetima te da zahtijeva dodatnu pažnju i mjere za sprječavanje povećanja zaostatka u budućnosti.

Slika 7. Statistika protoka predmeta: Neriješeni predmeti u OPS u Banjaluci i OS u Sarajevu u 2019./2020. godini

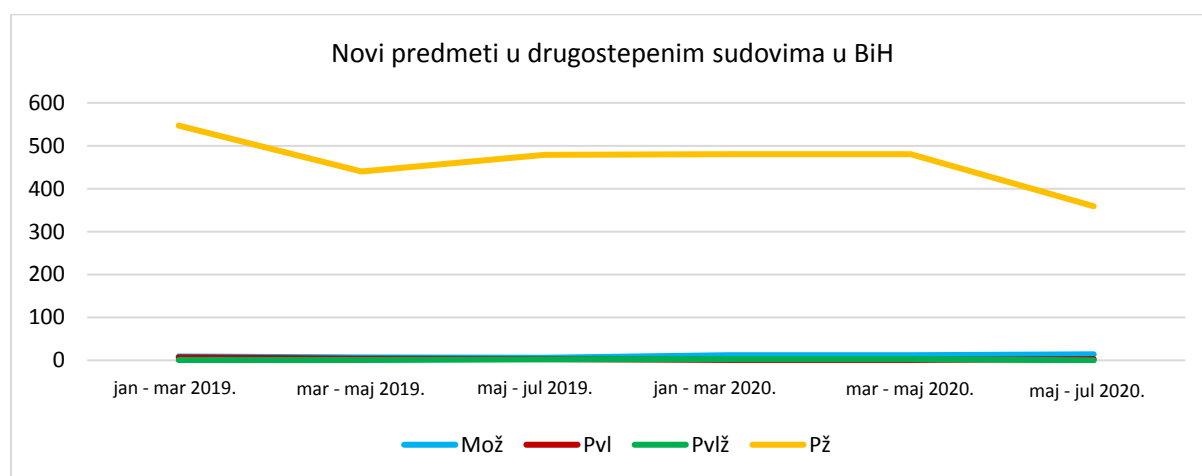


Izvor: Statistički podaci dostavljeni od strane VSTV-a

Trendovi protoka predmeta u drugostepenim sudovima u BiH

37. **Broj novih predmeta u drugostepenim sudovima ostao je isti za vrijeme 'zatvaranja' ali je ubrzo nakon toga pao.** Za vrijeme „zatvaranja“, broj novih drugostepenih predmeta (PŽ – žalbe u privrednim predmetima) bio je otprilike isti kao na početku 2020. godine. Međutim, ovaj broj je značajno pao nakon „zatvaranja“, i to sa 480 zaprimljenih predmeta pred kraj „zatvaranja“ na samo 359 zaprimljenih predmeta nakon „zatvaranja“ (Slika.).

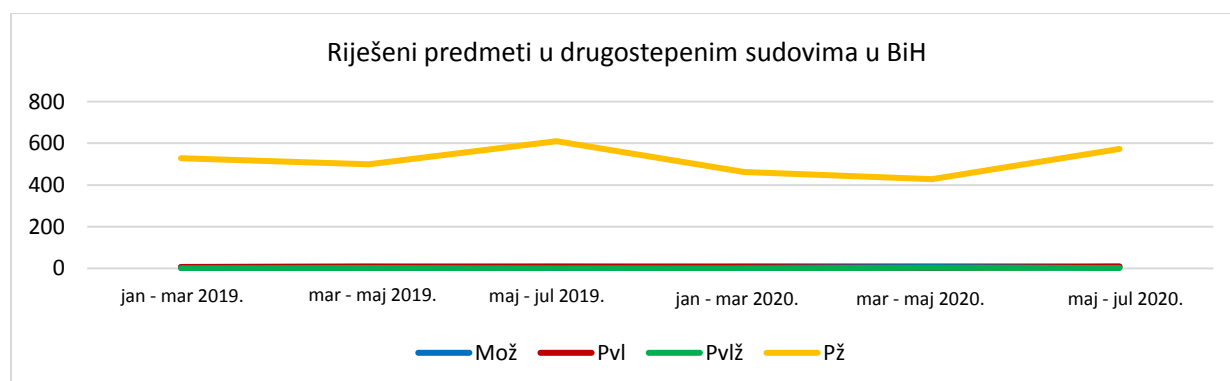
Slika 8. Statistika protoka predmeta: Novi predmeti u drugostepenim sudovima u BiH u 2019./2020. godini



Izvor: Statistički podaci dostavljeni od strane VSTV-a

38. **Iako je broj riješenih predmeta u drugostepenim sudovima pao za vrijeme „zatvaranja“, drugostepeni sudovi su, za razliku od prvostepenih, uspjeli da nadoknade kašnjenja uzrokovana „zatvaranjem“.** Kao što Slika. pokazuje, drugostepeni sudovi riješili su 573 PŽ predmeta nakon „zatvaranja“, što je više za 145 PŽ predmeta nego za vrijeme „zatvaranja“. To je takođe za 110 predmeta više nego prije početka krize (od januara do marta 2020. godine) i nešto manje (37 predmeta) nego u istom periodu 2019. godine.

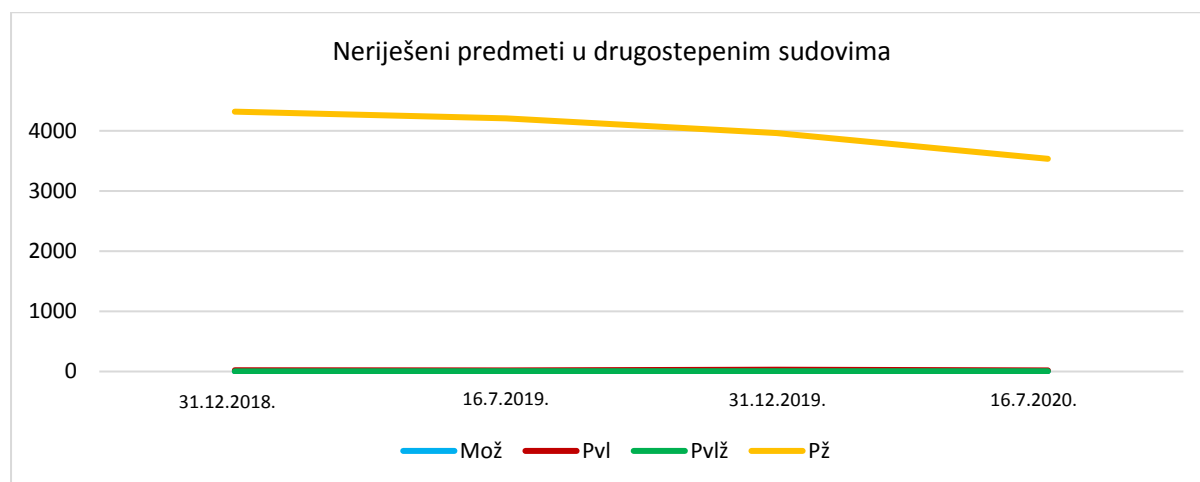
Slika 9. Statistika protoka predmeta: Riješeni predmeti u drugostepenim sudovima u BiH u 2019./2020. godini



Izvor: Statistički podaci dostavljeni od strane VSTV-a

39. **Drugostepeni sudovi uspjeli su smanjiti dio svog zaostatka za vrijeme krize.** Broj neriješenih predmeta sredinom ljeta 2020. godine bio je značajno niži nego na kraju 2019. godine, jer se broj zaprimljenih predmeta smanjio za vrijeme „zatvaranja“ (Slika .). Međutim, očekuje se da će ovo biti samo privremeno. Kako prvostepeni sudovi budu ubrzavali rješavanje predmeta, vjerovatno je da će se naglo povećati broj novih predmeta pred drugostepenim sudovima.

Slika 10. Statistika protoka predmeta: Neriješeni predmeti u drugostepenim sudovima u BiH u 2019./2020. godini

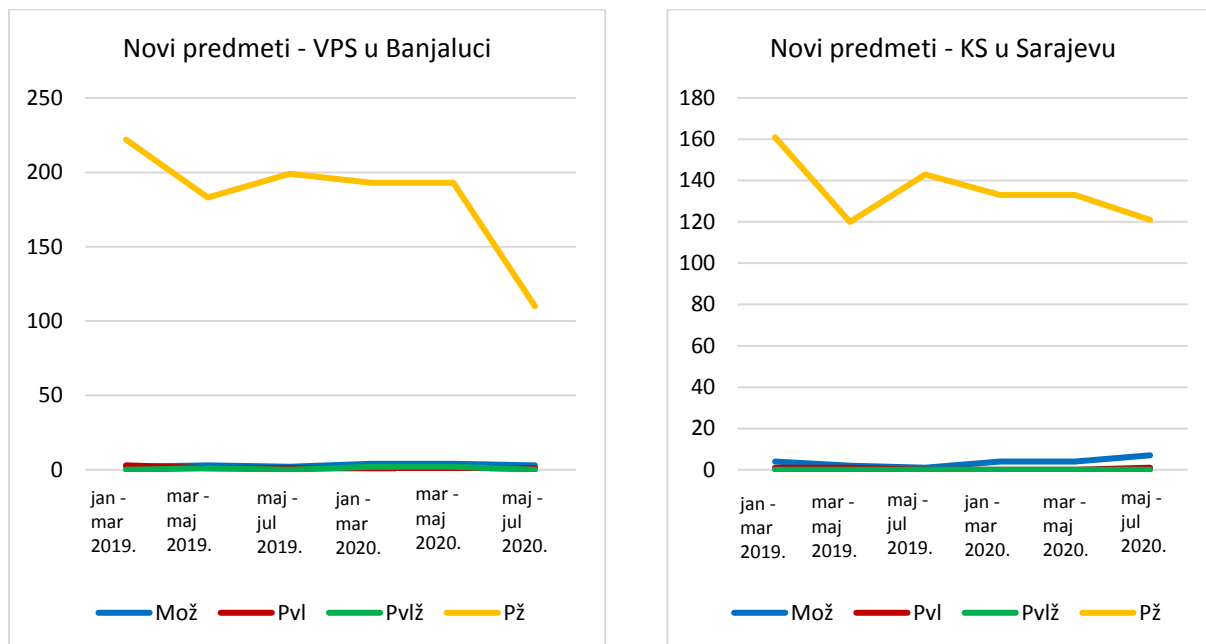


Izvor: Statistički podaci dostavljeni od strane VSTV-a

40. **Brojevi novih predmeta u KS u Sarajevu i VPS u Banjaluci nisu bili značajno drukčiji za vrijeme „zatvaranja“, ali su poslije opali kao rezultat sporijeg rješavanja predmeta u prvostepenim sudovima.** U oba suda, brojevi zaprimljenih Pž predmeta za vrijeme „zatvaranja“ bili su nešto veći nego u istom razdoblju 2019. godine. Međutim, kako su stope rješavanja u prvostepenim sudovima počele opadati, opali su i brojevi novih predmeta u drugostepenim sudovima nakon „zatvaranja“. Pad u KS u Sarajevu nije bio ni približno značajan kao u VPS u Banjaluci (

41. Slika 3.).

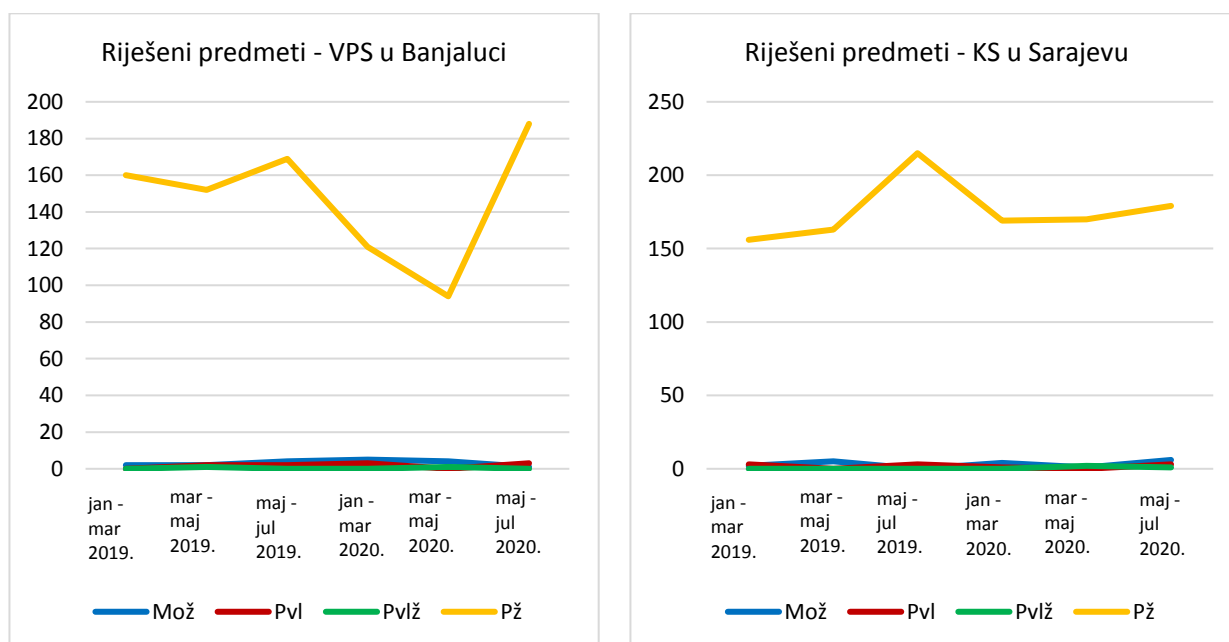
Slika 3. Statistika protoka predmeta: Novi predmeti u drugostepenim VPS u Banjaluci i KS u Sarajevu u 2019./2020. godini



Izvor: Statistički podaci dostavljeni od strane VSTV-a

42. **I dok je drugostepeni KS u Sarajevu održao istu dinamiku rješavanja predmeta tokom cijelog trajanja krize, VPS u Banjaluci ubrzao je rješavanje predmeta nakon „zatvaranja“.** Dok je KS u Sarajevu riješio 170 Pž predmeta za vrijeme „zatvaranja“ i 179 Pž predmeta nakon „zatvaranja“, VPS je riješio samo 94 Pž predmeta za vrijeme „zatvaranja“, ali je udvostručio broj riješenih predmeta na 188 Pž nakon „zatvaranja“ (Slika 4.).

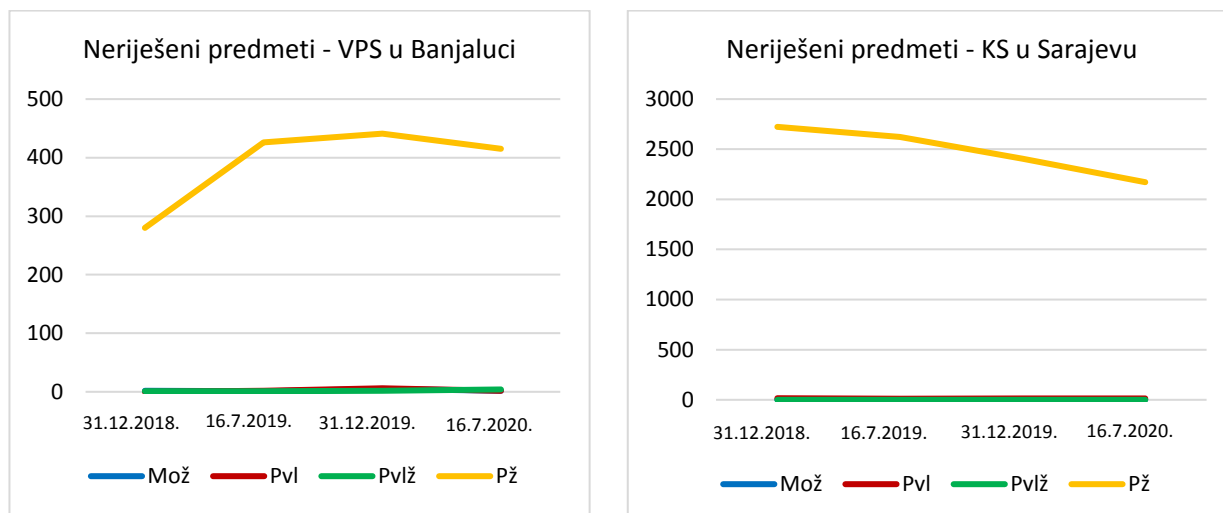
Slika 42. Statistika protoka predmeta: Riješeni predmeti u drugostepenim sudovima, VPS i KS u Sarajevu



Izvor: Statistički podaci dostavljeni od strane VSTV-a

43. **Smanjenje broja novih predmeta omogućilo je drugostepenim sudovima u Sarajevu i Banjaluci da smanje svoje zaostatke.** Smanjenje zaostatka bilo je naročito značajno za KS u Sarajevu, u kojem je broj zaostalih PŽ predmeta pao za 235 (sa 2.406 na kraju 2019. godine na 2.171 u julu 2020. godine). VPS u Banjaluci takođe je uspio smanjiti svoj zaostatak za 26 predmeta (sa 441 na kraju 2019. godine na 415 u julu 2020. godine), uprkos radu s jednim sudijom manje (Slika 5.).

Slika 53. Statistika protoka predmeta: Neriješeni predmeti u VPS u Banjaluci i KS u Sarajevu u 2019./2020. godini

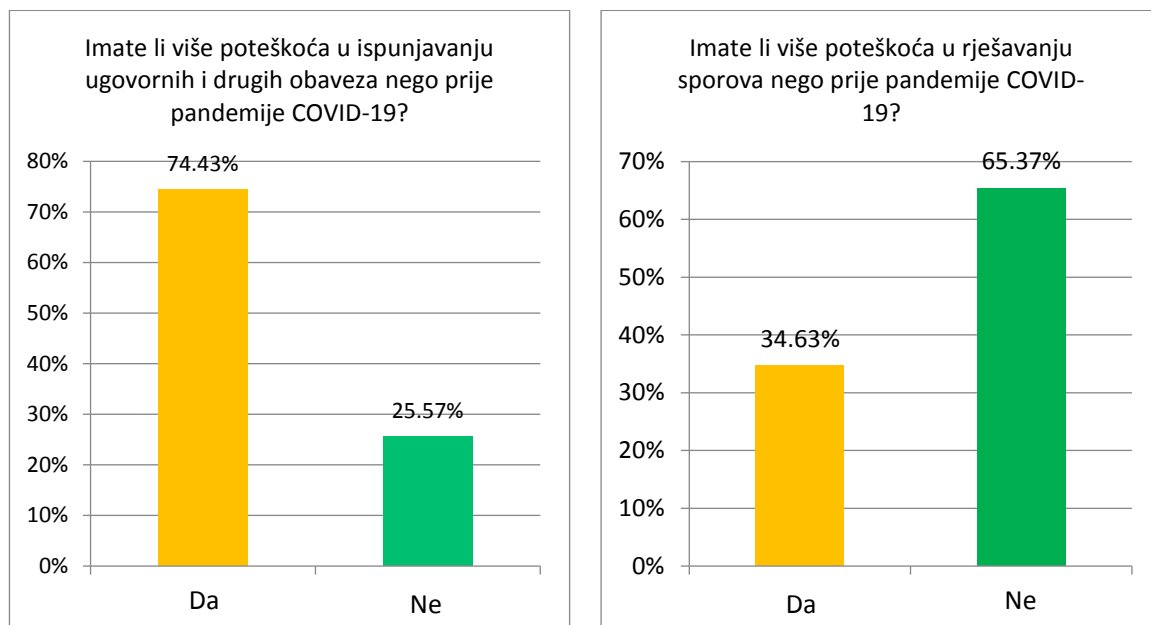


Izvor: Statistički podaci dostavljeni od strane VSTV-a

44. **Očekuje se da će broj novih predmeta u sudovima BiH početi rasti u 2021. godini kao dugoročni efekat krize.** Očekuje da će kriza COVID-19 širom svijeta stvoriti „lavinu predmeta koja može preopteretiti čak i najefikasnije pravne sisteme dovodeći do odugovlačenja i zaostatka čije bi rješavanje moglo trajati decenijama”³⁸. BiH vjerovatno neće biti izuzetak. Kako se kriza bude nastavljala, poslovni subjekti će najvjerovatnije biti sve manje u stanju da rješavaju sporove mirnim putem, te će početi podnositi više tužbi. Okvirno 75 posto poslovnih subjekata već je navelo da imaju više poteškoća u ispunjavanju svojih obaveza, dok je 35 posto navelo da ima više poteškoća u rješavanju sporova u poređenju sa razdobljem prije krize (Slika 6.). Ako sudovi ne budu u stanju brzo rješavati predmete, val novih tužbi dovešće do povećanog zaostatka. Iako nije moguće predvidjeti kada će tačno taj val stići do sudova, najvjerovatnije je da će se to desiti krajem 2021. godine, do kada se očekuje da se poslovni subjekti vrate u uobičajen režim rada.

³⁸ Pravno potpredsjedništvo Svjetske banke, COVID-19: Nošenje s pravnim izazovima, 6. maj 2020. godine, paragraf 15., str. 7.

Slika 64. Anketa poslovnih subjekata: Spособnost rješavanja sporova i ispunjavanja ugovornih obaveza



Izvor: Privremeni rezultati Ankete poslovnih subjekata (na osnovu 309 odgovora)

Preporuke

45. **Budući da će sudovima u BiH biti izuzetno teško brzo riješiti očekivani priliv predmeta, VSTV treba kontinuirano pratiti trendove protoka predmeta u sudovima i to kako za vrijeme, tako i nakon krize.** Sudovi u BiH suočavali su se sa izazovima kada je u pitanju efikasno procesuiranje privrednih predmeta čak i prije krize. Rast zaostatka bio je jedan od glavnih uzroka lošeg učinka sudova³⁹. Imajući to u vidu, nije vjerovatno da će sudovi u BiH biti u stanju smanjiti postojeći zaostatak uz istovremeno djelotvorno nošenje s novim prilivom predmeta. To će biti još teže postići ako kriza bude potrajala i sudovi budu morali raditi sa smanjenim kapacitetom, sudijama i osobljem koji se često razbolijevaju i ročištima koja se odgađaju. Praćenje u stvarnom vremenu statistike protoka predmeta i brza reakcija VSTV-a u cilju boljeg upravljanja neriješenim predmetima i rješavanja problema s kojim se suočavaju pojedinačni sudovi će stoga biti ključni za ublažavanje efekata krize. Ta aktivnost se treba institucionalizovati u okviru procesa upravljanja krizom utvrđenog u strategiji za upravljanje krizom koja se treba izraditi (vidi takođe preporuke u okviru „Odgovor pravosuđa BiH na krizu COVID-19 do danas“). VSTV i pojedinačni sudovi trebaju posebno:

- i. pratiti rast Ps (privredni sporovi vrijednosti predmeta spora preko 5.000 KM) predmeta u sudovima,
- ii. hitno riješiti problem povećanja zaostatka u OS u Sarajevu,
- iii. savjetovati drugostepene sudove da iskoriste smanjenje broja novih predmeta koji dolaze s prvostepeni sudova za rješavanje dijela zaostatka.

Uticaj krize na unutrašnje sudsko poslovanje

Mjere socijalnog distanciranja i zaštite zdravlja u sudovima BiH

46. **Svi sudovi su usvojili niz mjera socijalnog distanciranja i zaštite zdravlja u cilju suočavanja s krizom.** Sudovi su bili obavezni slijediti uputstva lokalnih kriznih štabova o mjerama koje su se morale

³⁹ Jačanje privrednih sudova i odjeljenja u BiH: Ravnomjerno opterećenje predmetima, zaostaci i druga organizaciona pitanja koja utiču na učinak, Svjetska banka.

uvesti, kao što su maksimalno radno vrijeme, korištenje zaštitnih maski na otvorenom i u zatvorenom prostoru, policijski čas i slično. To je značilo da se svaki sud morao prilagoditi različitim lokalnim pravilima u zavisnosti od mjesta sjedišta i uvesti odgovarajuće mjere koje su u skladu sa kapacitetima suda (sudske prostorije i budžet). Ipak, svi sudovi su uveli sljedeće obavezne mjere: (i) mjerenje tjelesne temperature zaposlenika i drugih lica pri ulasku u zgradu suda; (ii) obavezno nošenje zaštitne maske u sudskoj zgradi; i (iii) poštovanje minimalne fizičke distance u sudovima. I dok je sudska policija osiguravala pridržavanje mjera pod (i) i (ii), predsjednici sudova i osoblje suda trebali su osigurati pridržavanje mjere pod (iii).

47. Čini se da sudovi u RS-u imaju adekvatne prostorije za primjenu pravila o socijalnom distanciranju i kontinuitet poslovanja; s druge strane, sudovi u FBiH imali su poteškoće s primjenom pravila o socijalnom distanciranju. U RS-u, sudovi u Banjaluci imaju naročito moderne i prostrane prostorije koje omogućavaju dostatno pridržavanje mjera fizičkog distanciranja. Sudovi u Prijedoru i Trebinju nedavno su izmješteni sa pređašnjih lokacija, te su im sada obezbijedene adekvatne prostorije za rad. Iako je lociran u dijeljenoj zgradi, ni sud u Istočnom Sarajevu nije imao većih problema u radu⁴⁰. Samo se sud u Bijeljini, koji je smješten u nekadašnjem supermarketu, suočio sa izazovima u sprovođenju mjera socijalnog distanciranja. Sudovi u FBiH, naročito oni veći, nailazili su na poteškoće kod primjene pravila o distanciranju. I dok je Općinski sud u Tuzli tek nedavno preseljen u novu zgradu koja je dovoljno prostrana za primjenu ovih mjera, većina ostalih sudova u FBiH raspolaže s malim brojem velikih sudnica koje dijele sudska odjeljenja. Ta podjela je često na štetu privrednih odjeljenja, kojima se obično dodjeljuje jedna ili nijedna sudnica (vidi takođe paragraf 65. u nastavku). Ročišta u privrednim predmetima često se održavaju u malim sudijskim kancelarijama koje nisu prikladne za prijem velikog broja učesnika i javnosti. Rad pisarnica takođe je bio ugrožen pravilima o socijalnom distanciranju. Veoma mali broj sudova ima pisarnice koje su dovoljno velike za održavanje distance među njihovim zaposlenicima. Kao rezultat toga, sudovi su: skratili radno vrijeme sudskog registra (općinski sudovi u Mostaru i Sarajevu); organizovali rad u smjenama referenata u sudskom registru (Općinski sud u Mostaru); donijeli planove dežurstva za referente u sudskom registru tako da dolaze na posao u određene dane (OS u Sarajevu); uveli zaštite od pleksiglasa između radnih stanica (općinski sudovi u Mostaru i Zenici, OPS u Banjaluci).

48. Nekoliko predsjednika sudova reagovalo je proaktivno uvođenjem dodatnih mjera u cilju boljeg adaptiranja suda na uslove krize. Predsjednici sudova nastavili su uvoditi takve mjere i nakon „zatvaranja“, posebno u oktobru 2020. godine kada je broj novih COVID-19 slučajeva počeo rasti. Te mjere bile su prilagođene lokalnim epidemiološkim uslovima i u velikoj mjeri su odražavale upravljačke vještine predsjednika sudova i raspoloživa sredstva. Primjeri takvih inicijativa dati su u nastavku:

- i) uspostava timova za upravljanje kriznom situacijom odgovornih za izradu mjera u sudu, a koji se sastoje od rukovodilaca sudske odjeljenja (Općinski sud u Tuzli);
- ii) upravljanje sudske prostorijama na način da se fizička interakcija između sudija, osoblja i posjetilaca svede na minimum, npr. ograničavanjem korištenja liftova, kontrolisanjem protoka ljudi i zaštitom površina u sudnicama jednokratnim najlonskim pokrivačima (OPS u Banjaluci);
- iii) uvođenje obavezne pauze između ročišta radi ventilacije i dezinfekcije prostorija (Kantonalni sud u Zenici); i
- iv) organizovanje prevoza na posao i s posla za zaposlene koji žive daleko od zgrade suda (VPS u Banjaluci).

49. Profesionalan pristup organizaciji rada u OS u Sarajevu jedan je od ključnih faktora za adekvatan odgovor na krizu na nivou zemlje; ipak, mjere uvedene u ovom sudu nisu bile potpuno djelotvorne, zbog čega se OS u Sarajevu krajem 2020. godine suočio s operativnim izazovima. Kao najveći sud u BiH, OS u Sarajevu je jedinstven sa aspekta velikog broja privrednih predmeta koje

⁴⁰ Prema informacijama dobijenim od Predsjednika suda, prostorije su adekvatne i nema poteškoća sa sprovođenjem mjera socijalnog distanciranja.

procesuira i korisnika koji posjećuju zgradu suda. Način na koji ovaj sud organizuje svoj rad stoga utiče na efikasnost procesuiranja privrednih predmeta i odgovora na krizu na nivou cijele zemlje. Iako je ovaj sud uveo relevantne mjere socijalnog distanciranja, širenje virusa među administrativnim osobljem suda ukazuje na to da one nisu bile dovoljno djelotvorne. Rezultirajuće povećano odsustvo administrativnog osoblja s posla zbog bolesti usporilo je procesuiranje predmeta u ovom sudu, te je uzrokovalo stvaranje redova i gužvi na šalterima pisarnice. Takođe, uprkos pravilima o socijalnom distanciranju, ročišta u privrednim predmetima i dalje se održavaju u malim sudijskim kancelarijama, čime se sudije i stranke izlažu zdravstvenim rizicima.

Rad od kuće sudija i sudskog osoblja

50. **Rad sudija van sudskih prostorija uveden je kao jedna od mjera zaštite zdravlja za vrijeme „zatvaranja“.** Većina sudova uvela je dežurstva za sudije i ostalo sudsko osoblje u cilju smanjenja broja osoba koji se istovremeno nalaze u zgradama suda (npr. OPS u Banjaluci, OS u Sarajevu, OS u Mostaru). Prema tome, većina sudija i ostalog sudskog osoblja radila je od kuće. Za vrijeme rada od kuće sudije su izrađivale odluke u predmetima u kojima je zaključena glavna rasprava. Prema preporuci VSTV-a, sudijama je bilo dopušteno da nose spise predmeta kući. Pravila o nadzoru nad prijenosom spisa predmeta revidirana su kako bi se omogućilo sudijama da preuzimaju elektronske kopije spisa predmeta iz CMS-a i da im pristupaju sa svojih privatnih kompjutera.

51. **Međutim, i sudije i advokati navode da rad sudija od kuće nije bio naročito produktivan.** Na primjer, Predsjednik suda u Istočnom Sarajevu nije upoznat s time da su se donosile nove odluke za vrijeme rada od kuće. Prema informacijama dobijenim od Predsjednika VPS u Banjaluci, sudije za vrijeme rada od kuće nisu mogle pratiti plan rješavanja zaostataka i takođe nisu bile u stanju ispuniti svoje kvote. Svi intervjuisani advokati naveli su da su samo izuzetno vidjeli napredak u nekom predmetu za vrijeme rada od kuće. Statistike pokazuju da je rad od kuće za vrijeme „zatvaranja“ bio donekle produktivan za drugostepene sudije, ali ne i za prvostepene sudove (vidi „Uticaj krize na protok predmeta u sudovima u BiH“).

52. **Nemogućnost sudija da pristupaju predmetima sa svojih privatnih kompjutera u velikoj mjeri je uticala na produktivnost rada od kuće.** CMS sadrži predmete u elektronskoj formi, odnosno skenirane spise predmeta. To je robustan, multifunkcionalan IT sistem koji može pomoći ublažavanju efekata krize na mnogo načina. Okvir 1. u nastavku detaljnije opisuje funkcionalnosti CMS-a. Sudijama je potpun pristup CMS-u omogućen samo sa njihovih računara u sudovima. Odjeljenje VSTV-a zaduženo za CMS mišljenja je da korištenje CMS-a na privatnim računarima koji nisu dio VSTV-ovog IT sistema ne treba biti dopušteno iz sigurnosnih razloga. Osim toga, CMS nije dostupan sudijama van sudskih prostorija čak ni kao aplikacija namijenjena samo za čitanje. Zapravo, sudije imaju manje mogućnosti da koriste CMS na daljinu nego stranke i advokati, jer je CMS aplikacija dostupna nesudskom osoblju van sudova.

Okvir 1. – Funkcionalnosti sistema za automatsko upravljanje sudskim predmetima u BiH

Korištenje CMS-a u sudovima u BiH

CMS je razvijen radi automatizacije internih procesa koji uključuju upravljanje predmetima u sudovima, od njihove registracije do arhiviranja. Ključne funkcionalnosti sistema su slijedeće:

- Sudije i stručni saradnici mogu pristupati predmetima elektronskim putem jer se svi novi dokumenti skeniraju, a dokumenti koje kreiraju sudije ili administrativno osoblje se pohranjuju u CMS-u. Korištenjem ove funkcionalnosti, potreba za cirkulacijom spisa u papirnom obliku se gotovo gubi;

- Sudije i stručni saradnici dobijaju elektronsku obavijest o dodjeli novih predmeta i novim zaprimljenim dokumentima u postojećim predmetima. Sudije mogu kreirati elektronske zadatke za svoje saradnike ili referente iz sudskog registra kao poseban administrativni posao.
- Jednostavan i brz elektronski pristup podacima o rokovima i zadacima u predmetima;
- Brzo i efikasno elektronsko obavještanje stranaka o predmetima pred sudom (informacije o sudiji kome je predmet dodijeljen);
- Elektronska evidencija dostave i prijema za svaki dokument;
- Jedinstvena elektronska evidencija odluka, lišenja slobode, sankcija i kazni, te praćenje njihovog izvršenja;
- Efikasno izdavanje sudskih potvrda o vođenju krivičnog postupka za fizička i pravna lica;
- Trenutni elektronski prijenos podataka između tužilaštava i sudova i između prvostepenih i drugostepenih sudova, čime se eliminiše potreba za dvostrukim unosom podataka i smanjuje rizik od grešaka pri unosu podataka.

Elektronski pristup informacijama o predmetima, spisima predmeta i hodogramu predmeta svode na minimum potrebu za kretanjem sudskog osoblja u zgradama sudova. Konzistentno korištenje ovih CMS funkcionalnosti potpomaže napore za sprečavanje širenja COVID-19 među sudskim osobljem. CMS je takođe bio tehnološka osnova za uspostavu sljedećih elektronskih servisa koji su trenutno dostupni korisnicima sudova putem pravosudnog internet portala (www.pravosudje.ba):

- Pristup sudskim predmetima putem interneta (internet pretraživač ili pametni telefon). Time se strankama u postupku i njihovim pravnim zastupnicima omogućava pristup putem interneta informacijama koje se odnose na sudske predmete u kojima učestvuju, u svakom trenutku i korištenjem bilo kojeg uređaja sa pristupom internetu. Elektronski pristup predmetima i elektronsko obavještanje o promjenama u predmetima dostupno je putem aplikacije „E-SUD” korisnicima sudova koji za to ispunjavaju uslove;
- Obavještanje stranaka o vremenu i mjestu održavanja ročišta.

Izvor: www.pravosudje.ba

Preporuke

53. **VSTV treba osigurati razmjenu znanja među sudovima o identifikaciji i primjeni odgovarajućih mjera zaštite zdravlja.** VSTV je omogućilo dijalog i donekle razmjenu znanja između sudova o mjerama zaštite zdravlja. Takvi događaji su, uslijed vanrednih okolnosti, bili sporadični. Ovi naponi trebaju se institucionalizovati i organizovati kao redovna aktivnost (vidi takođe odjeljak „Odgovor pravosuđa u BiH na krizu“). VSTV kao centralno pravosudno tijelo treba utvrditi mehanizme za razmjenu praksi vezanih za odgovor na krizu, i to među različitim sudovima, regionima i jurisdikcijama. VSTV treba takođe organizovati periodičnu razmjenu znanja između sudova i profesionalne zajednice, naročito advokata i advokatskih komora, radi osiguravanja da se pristup pravdi i mjere zaštite adekvatno primjenjuju i da svaki sud primjenjuje optimalni skup mjera zaštite zdravlja.

54. **Treba se uspostaviti privremeno pravosudno tijelo za rješavanje operativnih izazova.** Čini se da su privremena tijela za upravljanje krizom funkcionalna u kriznim situacijama koje se javljaju lokalno, u pojedinačnim sudovima. Ona pomno prate podatke o učinku sudova i mogu brzo reagovati na rastuće zaostatke davanjem preporuka i smjernica, ali takođe i pružanjem informacija i savjeta VSTV-u. Međunarodni primjeri privremenih pravosudnih tijela detaljnije su opisani u Okvir 2. u nastavku.

Okvir 2. – Međunarodni primjeri – privremena pravosudna tijela

Specijalizovana pravosudna tijela za upravljanje krizom COVID-19

Kao odgovor na krizu, **Albansko pravosudno vijeće (KLGJ)** uspostavilo je **Privremeni odbor** 16. aprila 2020. godine, koji je ovlašten da analizira pravni okvir i identifikuje probleme vezane za sudsku infrastrukturu. Odbor je bio zadužen za izradu, predlaganje i nadgledanje mjera uvedenih za vrijeme krize COVID-19, u saradnji sa predsjednicima sudova. Odbor je izradio uputstvo za sudove o mjerama koje se trebaju preduzeti kao odgovor na krizu, a koje je sadržavalo informacije o mjerama za sprječavanje širenja zaraze, planiranje i vođenje postupaka, kao i o upravljačkim mjerama koje su relevantne za poslovanje suda. KLGJ je kreiralo internet poveznicu na svojoj službenoj internet stranici koja je sadržavala informacije o mjerama vezanim za COVID-19 i postere za širu javnost na kojima je bio ilustrovan način obraćanja sudu kao i šta očekivati u vrijeme krize (<http://klgj.al/covid-19/>). Posteru su pružili odgovore na pitanja kao što su: *Kada trebam ići u sud? Kako će me sud informisati da je moj predmet hitan? Kako će se održavati ročišta?*

Dana 11. avgusta 2020. godine, **Vrhovni kasacioni sud Srbije, Visoki savjet sudstva i Ministarstvo pravde** osnovali su **ad hoc Radnu grupu za COVID-19 (RG)**, koja se sastojala od predstavnika tih institucija. RG je prvenstveno bila zadužena za sakupljanje i analizu informacija o radu sudova i procesuiranju predmeta za vrijeme i nakon krize, kao i za sistematizaciju iskustava i naučenih lekcija. RG je takođe bila ovlaštena da procjenjuje uticaj vanrednih mjera na ishode sudskih predmeta. RG je takođe imala savjetodavnu ulogu kroz pružanje preporuka sudovima koji su se suočavali sa posebnim izazovima vezanim za krizu, u oblastima kao što su upravljanje ljudskim resursima, dodjela predmeta i radno vrijeme.

55. **Pojedinačni sudovi, naročito OS u Sarajevu, mogli bi uvesti sljedeće mjere koje su prepoznate kao primjeri dobre prakse, a u cilju efikasnog rada suda uz istovremeno jačanje nekih od mjera zaštite zdravlja koje su već u primjeni:**

- ✓ Produžavanje, a ne skraćivanje, radnog vremena sudova, i to naročito za administrativno osoblje i pisarnice, te organizovanje rada u dvije smjene. Time bi se moglo spriječiti stvaranje gužvi u sudu, kao i osigurati da manji broj uposlenika istovremeno boravi u kancelarijama.
- ✓ Razmotriti uvođenje rada u smjenama za sudije kako bi se ročišta mogla održavati u poslijepodnevnim satima, a kancelarijski prostor mogao optimalnije koristiti (vidi Okvir 3.).
- ✓ Korištenje pregrada od pleksiglasa u kancelarijama u kojima se održavaju ročišta, naročito ako se ročišta u privrednim predmetima održavaju u malim sudijskim kancelarijama.
- ✓ Uvesti mehanizme za upravljanje protokom ljudi, naročito u većim sudovima. Ovi mehanizmi uključuju dopuštanje ulaska u zgradu suda samo sa opravdanim razlogom, praćenje protoka ljudi unutar suda, ograničavanje korištenja liftova i uvođenje signalizacije za kretanje ljudi (vidi Okvir 4.).

Okvir 3. – Međunarodni primjeri dobrih praksi – mjere zaštite zdravlja

Rad u smjenama u sudovima

I dok su sudovi u BiH uveli rad u smjenama samo za administrativno osoblje, sudovi u nekim zemljama takođe su uveli rad u smjenama za sudije:

- Visoki sud Singapura implementirao je plan kontinuiteta rada pravosuđa tako što je podijelio sudije suda u dva odvojena tima: Tim A i Tim B. Sudija iz Tima A nije smio biti u fizičkoj blizini niti u bliskom kontaktu sa sudijom iz Tima B. Kao rezultat toga, bilo je sudskih postupaka sa tročlanim sudskim vijećima u kojima bi jedan od sudija učestvovao putem video veze.
- U Litvaniji je rad svih sudskih zaposlenika bio organizovan tako da u zatvorenoj kancelariji istovremeno nije radilo više od jednog lica.

Smanjenje protoka korisnika sudova

U OPS u Banjaluci, sudsko osoblje dočekuje advokate i stranke koje prisustvuju ročištima u predvorju zgrade suda i provodi ih do sudnice. Ostali posjetioци mogu pristupiti samo prostorijama koje se nalaze u predvorju suda, a koje uključuju pisarnicu i sudski registar.

Sličnu mjeru uveo je Sud u Trstu (Italija); osim toga, Sud u Trstu dodatno je smanjio protok posjetioca tako što je:

- Omogućio posjete sudu samo u unaprijed zakazanom terminu. Time se omogućava planiranje i upravljanje protokom ljudi te se izbjegava stvaranje redova.
- Odredio da se upiti mogu vršiti samo putem telefona ili e-maila, te osigurao brzo odgovaranje na takve upite.
- Odredio da se nove tužbe kao i sve druge vrste procesnih akata podnose isključivo poštom ili elektronskim putem, ili stavljanjem u posebne poštanske sandučice koji se nalaze van suda.

56. **Omogućavanje sudijama da pristupaju CMS-u van sudskih prostorija od ključne je važnosti za produktivniji rad od kuće.** „Zatvaranje“ i uvođenje rada od kuće pojačali su potrebu omogućavanja sudskom osoblju da pristupa CMS-u van sudskih prostorija kako bi isto moglo izvršavati rutinske poslove i procesuirati predmete za vrijeme rada od kuće. Daljinski pristup CMS-u za sudije omogućio bi kontinuitet poslovanja, te spriječio povećanje zaostatka, naročito za drugostepene sudije koje donose odluke uglavnom na osnovu spisa predmeta i rijetko sazivaju ročišta. Izvan okvira sadašnje krize, pristup CMS-u na daljinu omogućio bi sudijama i stručnim saradnicima da se blagovremeno pripremaju za ročišta, izrađuju odluke u vrijeme koje im najviše odgovara i obavljaju administrativne poslove kada im je inače onemogućeno korištenje sudskih prostorija. Pristup na daljinu spisima predmeta za sudije putem CMS-a sigurniji je od nošenja spisa predmeta kući, pod uslovom da postoje adekvatna IT rješenja i oprema (prenosni kompjuteri) za sudije, kao i informisanost sudija o pitanjima sigurnosti i zaštite privatnosti podataka. Pristup na daljinu CMS-u treba se osmisliti i implementirati tako da se izbjegne izlaganje pravosudne IT infrastrukture, CMS-a i drugih softverskih aplikacija bilo kakvim kibersigurnosnim rizicima uz istovremenu zaštitu ličnih podataka pohranjenih u sistemu (Okvir .). Pristup CMS-u van sudskih prostorija bi se mogao obezbijediti u nekoliko faza. Aplikacija namijenjena samo za čitanje mogla bi biti brzo dostupna, dok bi interaktivni pristup zahtijevao procjenu izvodljivosti i nabavku adekvatne opreme.

Okvir 4. – Informatička (IT) spremnost za rad od kuće

Omogućavanje pristupa CMS-u van sudskih prostorija

Implementaciji pristupa na daljinu treba da prethodi:

- ✓ Procjena postojećeg pravnog okvira o korištenju i upravljanju CMS-om (Pravilnik o CMS-u) i Politike sigurnosti pravosudnog informacionog sistema, u cilju pripreme neophodnih izmjena i dopuna tih pravila/politike;
- ✓ Procjena pravosudne IT mreže i sistemske infrastrukture, uključujući kapacitete glavne internet veze, mreže podatkovnog centra i upravljačkih sistema;
- ✓ Procjena sigurnosne infrastrukture podatkovnog centra (sadašnja VPN arhitektura, metode za autentifikaciju, kontrola pristupa mreži, vatrozid/vatrozid za web-aplikacije, sistemi za sprječavanje gubitka podataka);
- ✓ Procjena rizika u pogledu raspoloživih opcija za povezivanje sa klijentima (kao što je obezbjeđivanje prenosnih kompjutera sudijama) i sigurnosti pravosudnog informacionog sistema;
- ✓ Procjena autentifikacionih i sigurnosnih aspekata CMS-a.

Procjenom je potrebno definisati nekoliko opcija za implementaciju pristupa na daljinu CMS-u⁴¹ i predložiti optimalno rješenje uzimajući u obzir troškove, bezbjednost, zaštitu podataka i upravljanje. Predloženo rješenje potrebno je pilotirati na ograničenom broju korisnika iz odabranih sudova. Nakon tehničke implementacije treba uslijediti obuka i podizanje svijesti sudija, stručnih saradnika i administrativnog osoblja o bezbjednom pristupu i korištenju CMS-a na daljinu, kao i pridržavanju mjera vezanih za zaštitu podataka.

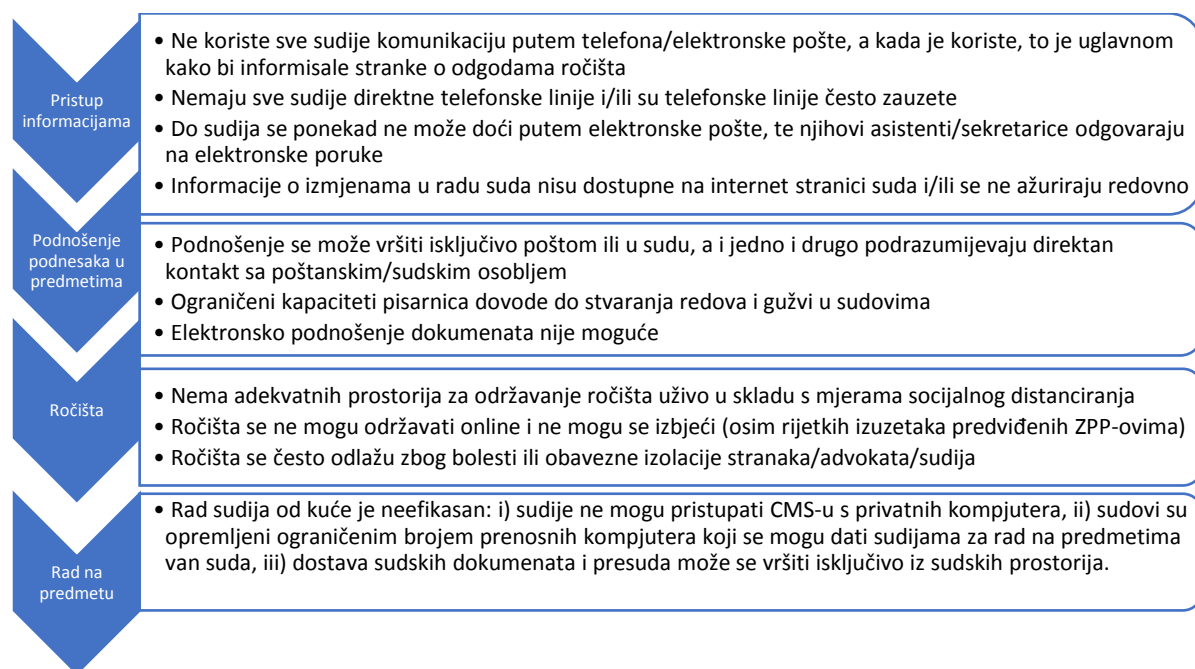
Uticaj krize na procesuiranje privrednih predmeta

57. **Kriza je uticala na sve faze suđenja i procesne aktivnosti koje se preduzimaju u postupku, a kako slijedi (vidi takođe okvir 5.):**

- i) Pristup informacijama. Promjene u radnom vremenu i često odgađanje ročišta rezultiralo je većom potrebom za komunikacijom sa sudovima. S obzirom na zdravstvene rizike, prednost je davana načinima komunikacije na daljinu u odnosu na tradicionalni kontakt licem u lice. Međutim, sudovi uglavnom komuniciraju sa strankama licem u lice, čak i kada su u pitanju opšte informacije, jer načini komunikacije na daljinu sa sudovima nisu potpuno funkcionalni (internet stranice, telefoni, elektronska pošta).
- ii) Dostavljanje podnesaka u predmetima. Stranke mogu podnositi svoje podneske isključivo fizički, bilo poštom ili u sudu, te su stoga izmjene u radu sudova dovele do stvaranja redova i gužvi, što je izazvalo nezadovoljstvo stranaka i otežalo pristup sudu i pisarnicama.
- iii) Ročišta. Organizovanje ročišta uz fizičko prisustvo stranaka i drugih lica sa sobom nosi velike zdravstvene rizike jer podrazumijeva okupljanje grupe ljudi u malom prostoru. Do sada su sudovi nailazili na poteškoće u pronalaženju adekvatnog prostora za održavanje ročišta. Advokati i sudije ističu povećani rizik od zaraze zbog neadekvatnih prostorija. Stranke i sudije često se razbolijevaju ili su u izolaciji, što rezultira odgodom ili odlaganjem ročišta.
- iv) Izrada sudskih akata i uvid u spise predmeta. U odnosu na druge sudske aktivnosti, kriza je najmanje uticala na mogućnost uvida u spise predmeta i izradu sudskih akata. Međutim, kako je rad od kuće bez pristupa spisima predmeta problematičan, na procesuiranje predmeta uticao je i obavezan rad sudija od kuće (za detalje vidi odjeljak o radu od kuće za sudije i sudske osoblje iznad).

⁴¹ One bi na primjer mogle uključivati VPN sa daljinskim pristupom, SSL VPN, implementaciju višefaktorske autentifikacije u postupak autentifikacije u VPN-u ili CMS-u.

Okvir 5. – Procesne aktivnosti i ključni izazovi u vrijeme pandemije COVID-19



Komunikacija sa sudom

58. **Za razmjenu informacija sudovi se uglavnom oslanjaju na komunikaciju licem u lice u sudu.** Svi podnesci podnose se u papirnom obliku u pisarnicama ili u pošti. Stranke i njihovi advokati uglavnom komuniciraju sa sudijama o predmetu za vrijeme ili nakon ročišta. Komunikacija vještaka sa sudom uglavnom se svodi na razmjenu dokumenata u papirnom obliku. Vještaci moraju doći u sud kako bi preuzeli spise predmeta u papirnom obliku, podnijeli izvještaje i mišljenja, te predali drugu dokumentaciju u vezi sa vještačenjem⁴². Nakon pokušaja dobijanja informacija putem telefona ili internet stranice, korisnici sudova često se odlučuju na posjetu sudu čak i za opšte informacije⁴³.

59. **Sudske internet stranice često ne sadrže najažurnije informacije o radu sudova za vrijeme krize.** Opšte informacije kao što su radno vrijeme ili lokacija suda uglavnom su dostupne na internetu. Takođe, raspored ročišta automatski se preuzima iz CMS-a i prikazuje na internet stranicama sudova. Međutim, druge informacije o radu sudova obično nisu dostupne na internetu. Čak i kada je to slučaj, one ili nisu dostupne na jedinstvenoj lokaciji ili se ne mogu lako pronaći (skenirani PDF-ovi pohranjeni u poddirektorijima).

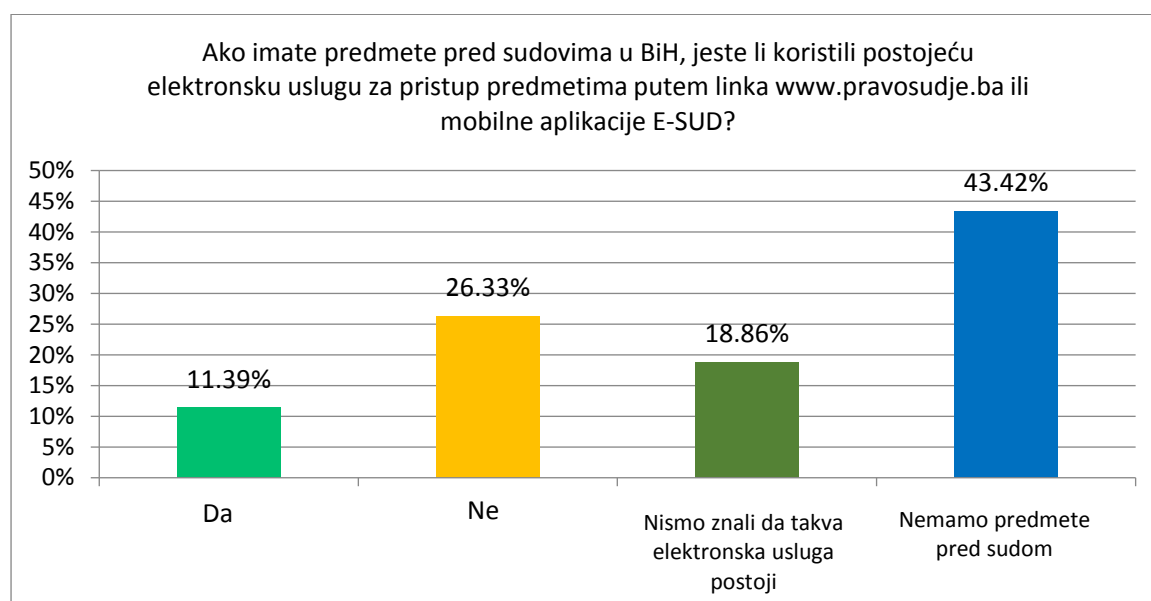
60. **Informacije o predmetima vezane za raspored ročišta ili status predmeta mogu se u principu dobiti putem telefona.** Međutim, veoma mali broj sudija na privrednom referatu ima direktne fiksne linije jer je uobičajenije da sudovi imaju centrale. Centrala je, kako korisnici sudova navode, gotovo uvijek preopterećena – ponekad su potrebni sati da bi se stupilo u kontakt sa sudom.

⁴² Diskusije u manjim grupama sa sudijama iz Okružnog privrednog suda u Banjaluci (19. novembar 2020. godine), Općinskog suda u Sarajevu (20. novembar 2020. godine), Općinskog suda u Tuzli (23. novembar 2020. godine), Općinskog suda u Mostaru (24. novembar 2020. godine) i Okružnog privrednog suda u Istočnom Sarajevu (26. novembar 2020. godine).

⁴³ Diskusije u manjim grupama s advokatima iz oblasti privrednog prava iz RS-a i FBiH 9. oktobra 2020. godine, 30. oktobra 2020. godine i 4. novembra 2020. godine.

61. **Stranke koje žele da se informišu o svojim predmetima mogu pristupiti spisima predmeta putem CMS-a, međutim, većina poslovnih subjekata koji imaju predmete pred sudom ne koristi ovu mogućnost.** Da bi pristupile CMS-u, stranke moraju podnijeti zahtjev (usmeno ili pismeno) i dobiti pristupnu šifru za prijavu na pravosudnu internet stranicu (*www.pravosudje.ba*). Šifra je obično besplatna ako se preuzima u sudu. Ako se šifra šalje preporučenom poštom, primjenjuju se standardne tarife za dostavu pismena. Međutim, šifra još uvijek nije besplatna u svim kantonima u FBiH, dok je u RS-a postala besplatna tek u julu 2020. godine. Za stranke, nikakva dvosmjerna interakcija sa CMS-om nije moguća, jer je to aplikacija namijenjena samo za čitanje. Ako stranke žele zvanično uputiti dokumente sudu, podnijeti tužbe, žalbe ili druge akte, obavezne su to učiniti u papirnom obliku. Prema Anketi poslovnih subjekata, većina poslovnih subjekata koji imaju predmete pred sudovima ili nije upoznata sa mogućnošću pristupa spisima predmeta putem CMS-a, ili nije koristila tu uslugu (Slika .).

Slika 15. Anketa poslovnih subjekata: Korištenje CMS-a za daljinski pristup spisima predmeta



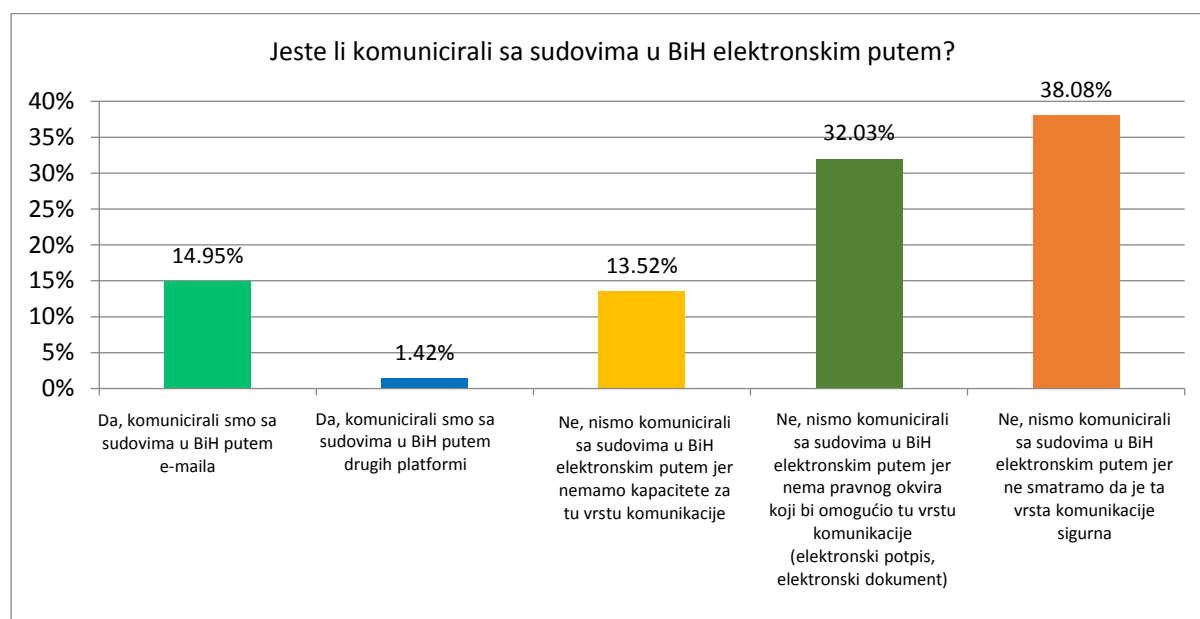
Izvor: Privremeni rezultati Ankete poslovnih subjekata (na osnovu 281 odgovora)

62. **U redovnim okolnostima stranke rijetko komuniciraju sa sudovima putem elektronske pošte; međutim, kriza je sudije učinila prijemčivijim za ovaj vid komunikacije.** Informacije kao što su raspored ročišta i status predmeta se sada sve više razmjenjuju sa strankama putem telefona ili čak e-maila. Neki advokati ističu da je komunikacija između sudija i stranaka putem elektronske pošte učestala. Elektronska pošta je čak korištena za dostavljanje dokaza učesnicima postupka, mada su takvi podnesci morali biti praćeni dostavom primjeraka u papirnom obliku. Advokati su istakli OS u Tuzli kao primjer proaktivnosti kada je u pitanju odgovaranje na elektronske poruke⁴⁴. Međutim, svi anketirani sudovi su naveli da nisu dobili nikakvo uputstvo od VSTV-a da koriste elektronsku poštu kao preferirano sredstvo komunikacije, te da su se u to upustili na svoju vlastitu inicijativu⁴⁵. Samo je 14,95% anketiranih poslovnih subjekata navelo da je komuniciralo sa sudovima u BiH elektronskim putem.

⁴⁴ Diskusije u manjim grupama s advokatima iz oblasti privrednog prava iz RS-a i FBiH održane 4. novembra 2020. godine.

⁴⁵ Izvor: Diskusije u manjim grupama sa sudijama na privrednom referatu iz Okružnog privrednog suda u Banjaluci (19. novembar 2020. godine), Općinskog suda u Sarajevu (20. novembar 2020. godine), Općinskog suda u Tuzli (23. novembar 2020. godine) i Općinskog suda u Mostaru (24. novembar 2020. godine).

Slika 76. Anketa poslovnih subjekata: Elektronska komunikacija sa sudovima



Izvor: Privremeni rezultati Ankete poslovnih subjekata (na osnovu 281 odgovora)

63. **Iako su poslovni subjekti zabrinuti za sigurnost elektronske komunikacije sa sudovima, adrese elektronske pošte sudova BiH zapravo su dobro zaštićene od kibersigurnosnih rizika.** Čak 38 posto ispitanika smatralo je da je ovaj način komunikacije nesiguran, dok bi se 32 posto osjećalo lagodnije da je taj način komunikacije uređen posebnim smjernicama (vidi Sliku 8.). Međutim, čini se da poslovni subjekti nisu upoznati s IT podrškom koja je dostupna sudovima u BiH. Implementirano je nekoliko tehničkih rješenja na www.pravosudje.ba za sprečavanje mrežnih napada na servere elektronske pošte. Antimalware i anti-spam zaštita redovno se implementira na nekoliko nivoa (e-mail pristupnik (e-mail gateway), e-mail server i krajnje tačke – kompjuteri) i redovno se ažurira.

Usluge pisarnice

64. **Pristup pisarnicama u sudovima bio je otežan za vrijeme krize.** Čak i prije krize, pravosuđe u BiH nastojalo je da omogući elektronsko dostavljanje podnesaka, te su zakoni o parničnom postupku (ZPP-ovi)⁴⁶ izmijenjeni i dopunjeni radi omogućavanja dostavljanja svih podnesaka u parničnom postupku elektronskim putem, pod uslovom da je podnesak potpisan kvalifikovanim elektronskim potpisom. Međutim, elektronsko dostavljanje nije moguće u praksi jer još uvijek nije postalo operativno unutar BiH. Nema odgovarajućeg pravnog okvira o elektronskom potpisu/elektronskom dokumentu (u slučaju FBiH) i implementacija postojećih pravila je neodgovarajuća i nekoordinisana između različitih nivoa vlasti (na primjer, organi vlasti u RS ne prihvataju sve certifikate koje izdaju akreditovana certifikaciona tijela na nivou BiH). Zbog nemogućnosti elektronske dostave korisnici sudova su potpuno zavisni od tradicionalne dostave sudskih podnesaka, bilo putem preporučene pošte ili u prostorijama suda, a gdje i jedno i drugo zahtijevaju kontakt licem u lice sa poštanskim službenicima i/ili sudskim referentima. U vrijeme krize, lična dostava dokumenata bila je otežana. Zahtjevi socijalnog distanciranja i operativni izazovi sa kojima su se suočavali sudovi i pošte uzrokovali su nezadovoljstvo stranaka koje su dolazile u sud radi predaje podnesaka. Da bi predale podnesak, stranke su morale čekati u redovima i obraćati pažnju na izmjene u načinima rada pisarnica za vrijeme krize. Bilo je potrebno više vremena za predaju podneska, uvid u predmete i izvršavanje administrativnih poslova, a lično podnošenje dokumenata nosilo je takođe povećan rizik od zaraze.

⁴⁶ Član 334. ZPP-a FBiH, član 334. ZPP-a RS-a i član 72. ZPP-a BD-a.

Okvir 6. – Percepcija korisnika o pristupu sudu zasnovana je na radu pisarnice

Predaja podnesaka u OPS u Banjaluci

Za vrijeme „zatvaranja“, OPS u Banjaluci uspio je održati kontinuitet u pružanju usluga pisarnice uvođenjem vanjskog šaltera. Ostali sudovi u BiH prestali su zaprimati dokumente, osim putem pošte. Otvaranjem šaltera kojem se moglo pristupiti direktno s ulice, OPS u Banjaluci zadržao je percepciju o neprekinutom radu suda. Advokatska komora RS i advokati su to pohvalili, jer je pružalo utjehu da je sud operativan i pristupačan.

Ročišta

65. **Kako ročišta podrazumijevaju okupljanje grupe ljudi u malom prostoru, „zatvaranje“ i pravila o socijalnom distanciranju uticali su na zakazivanje svih ročišta, ali čini se da je zakazivanje ročišta u privrednim predmetima bilo posebno otežano.** To je naročito bio slučaj u FBiH, gdje ne postoje privredni sudovi, i općinski sudovi procesuiraju sve vrste predmeta. Za vrijeme „zatvaranja“, prioritet je dat procesuiranju hitnih građanskih i krivičnih predmeta, dok se u privrednim sporovima postupalo samo po prijedlozima za sudske mjere obezbjeđenja. Osim toga, velike sudnice su se nakon „zatvaranja“ koristile za procesuiranje svih vrsta predmeta, i to opet pretežno u krivičnoj i građanskoj materiji. U OS u Sarajevu i mnogim drugim sudovima u FBiH, sva ročišta u privrednim predmetima održavaju se u malim sudijskim kancelarijama, a ne u većim sudnicama, čime se osoblje, stranke i šira javnost izlažu zdravstvenim rizicima. Za velike stečajne predmete, i dalje je nemoguće zakazivati ročišta ili skupštine povjerenaca⁴⁷ jer nijedan sud niti druga općinska zgrada nemaju dovoljno prostora za bezbjedan prijem svih učesnika postupka (vidi Okvir 7. – **Kriza sprječava procesuiranje velikih stečajnih predmeta**).

Okvir 7. – Kriza sprječava procesuiranje velikih stečajnih predmeta

Ne mogu se sazvati ročišta u velikim stečajnim predmetima u Tuzli

Šest stečajnih postupaka je prekinuto u OS u Tuzli zbog nedostatka kapaciteta za održavanje ročišta, bilo u zgradi suda ili van suda u iznajmljenim prostorijama. U ovim predmetima nisu održavana nikakva ročišta niti skupštine povjerenaca od početka krize. Ovo su neki od najvećih stečajeva u BiH sa prijavljenim potraživanjima povjerenaca koja ukupno iznose preko 40 miliona EUR. Svaki od tih predmeta uključuje preko 100 povjerenaca, od kojih je cca. 80 posto radnika koji potražuju izgubljene zarade.

66. **ZPP-ovi ne predviđaju mogućnost održavanja ročišta online.** U članu 4. ZPP-ova RS-a, FBiH i BD-a utvrđen je princip neposrednosti i usmenosti koji podrazumijeva da se izvođenje dokaza mora odvijati neposredno pred sudijom⁴⁸. Osim toga, u ZPP-ovima je navedeno da se ročišta trebaju održavati u zgradi suda i da se samo izuzetno mogu održavati na nekom drugom mjestu⁴⁹. Svi intervjuisani advokati i sudije smatrali su da je neophodno izričito izmijeniti ZPP-ove kako bi bilo moguće sazivanje *online* ročišta u bilo kom obliku. Do sada, u privrednim predmetima u BiH nije organizovano nijedno *online* ročište, ročište na daljinu, niti bilo koja druga vrsta ročišta osim ročišta uz fizičko prisustvo učesnika, niti se smatra da bi se to moglo uraditi bez odgovarajućih zakonodavnih izmjena⁵⁰.

⁴⁷ Izvor: Diskusije u manjim grupama sa sudijama iz Općinskog suda u Sarajevu (20. novembar 2020. godine) i Općinskog suda u Tuzli (23. novembar 2020. godine).

⁴⁸ Član 4. ZPP-ova RS-a, FBiH i BD-a.

⁴⁹ Član 327. ZPP-a FBiH, član 327. ZPP-a RS-a, član 78. ZPP-a BD-a.

⁵⁰ Diskusije u manjim grupama s advokatima iz oblasti privrednog prava iz RS-a i FBiH održane 9. oktobra, 30. oktobra i 4. novembra 2020. godine, i diskusije u manjim grupama sa sudijama na privrednom referatu iz Okružnog privrednog suda u

67. **ZPP-ovi predviđaju mogućnost rješavanja predmeta bez održavanja ročišta, ali samo u izuzetnim okolnostima.** Trenutno su sudovi u BiH ovlaštteni da donesu odluku bez održavanja ročišta samo ako tuženi kome je propisno dostavljena tužba u zakonskom roku na istu ne odgovori⁵¹. Rješavanje sporova isključivo na osnovu pismena nije moguće u sporovima male vrijednosti niti u bilo kojoj drugoj vrsti predmeta.

68. **ZPP-ovi, međutim, dopuštaju sudovima da, čak i u redovnim okolnostima, ročišta svedu na minimum.** ZPP-ovi, bez obzira na krizu, nastoje postići efikasnost u procesuiranju predmeta kroz pravila o ročištima, izvođenju dokaza, dostavljanju pismena, zloupotrebi procesnih prava, itd. Osnovni cilj je osigurati izvođenje samo relevantnih dokaza i okončanje suđenja u najkraćem mogućem roku. Upečatljivo je to što je ZPP-ovima propisano da se u postupku treba održati samo jedno pripremno i jedno ročište za glavnu raspravu, te su utvrđeni precizni rokovi za zakazivanje ročišta⁵². Osim toga, u ZPP-u RS-a navedeno je da se pripremno ročište u privrednim predmetima ima održavati samo izuzetno⁵³. Stoga, slijedeći slovo ZPP-ova, sudije bi mogle rješavati predmete efikasnim zakazivanjem i održavanjem samo dva ročišta.

69. **Čak i prije krize sudovi su rijetko uspijevali, ako ikada, strogo slijediti principe efikasnosti iz ZPP-ova i održavati samo dva ročišta bez ikakvih odgoda ili odlaganja.** Ranije je odlaganje ročišta često bilo rezultat nedostatka proaktivnosti sudija, advokata i stranaka. Sudije su imale tendenciju da ne upravljaju predmetom na pravilan način i dopuštale su strankama da predlažu nove dokaze u kasnim fazama suđenja ili davale dodatno vrijeme strankama za upoznavanje sa novim dokazima. Sudije su čak usvajale prijedloge za izvođenje dokaza koji nisu relevantni za predmet, a što prolongira ročišta i dovodi do novih odlaganja. To se najviše dešavalo jer se činilo da su viši sudovi često ukidali presude nižih sudova zbog povrede „prava na izjašnjenje“ stranke (tj. zbog uskraćivanja strankama prava na predlaganje novih dokaza). Stoga, prvostepene sudije često prihvataju sve dokaze bez filtera, bez obzira na to kada su novi dokazi predloženi ili čak bez obzira na njihovu relevantnost za predmet⁵⁴. CEST-ovi, zajedno sa Svjetskom bankom, rade na suočavanju sa ovim izazovima, te su tokom 2020. godine organizovali obuke za sudije koje su bile usmjerene na unapređenje tehnika vođenja postupka relevantnih za ročišta.⁵⁵

70. **Čini se da su odgode ročišta još češće za vrijeme krize.** Svi intervjuisani sudovi i advokati potvrdili su da su odgode češće u vrijeme krize jer se advokati i sudije razbolijevaju ili su u izolaciji. Neki sudovi smatraju da značajan broj advokata zloupotrebljava krizu i tvrdi da je na bolovanju i izolaciji kako bi odugovlačio postupak. U OS u Mostaru, na primjer, sud nastoji redovno tražiti od stranaka da svoje tvrdnje potkrijepe dokumentacijom izdatom od strane zdravstvenih ustanova.

Preporuke

Banjaluci (19. novembar 2020. godine), Općinskog suda u Sarajevu (20. novembar 2020. godine), Općinskog suda u Tuzli (23. novembar 2020. godine), Kantonalnog suda u Zenici (23. novembar 2020. godine), Općinskog suda u Mostaru (24. novembar 2020. godine), Višeg privrednog suda u Banjaluci (24. novembar 2020. godine) i Okružnog privrednog suda u Istočnom Sarajevu (26. novembar 2020. godine).

⁵¹ Međutim, sudija je ovlašten donijeti ovu presudu isključivo na osnovu zahtjeva tužitelja. Ako tužitelj nije izričito zatražio od suda da donese presudu zbog izostanka, sudija treba zakazati ročište, bez obzira na to je li tuženi odgovorio na tužbu ili ne.

⁵² Čl. 11., 75. i 94. ZPP-a FBiH, čl. 11., 75. i 94. ZPP-a RS-a i čl. 11. 198. i 217. ZPP-a BD-a.

⁵³ Član 433.v ZPP-a RS-a.

⁵⁴ Korištenje procesnih reformi za unapređenje privrednog pravosuđa u Bosni i Hercegovini, Svjetska banka, dostupno na <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32509>.

⁵⁵ CEST-ovi su, uz podršku Svjetske banke, organizovali sljedeće obuke o unapređenju tehnika suđenja i upravljanju ročištima: 19. maj 2020. godine „Priprema spisa predmeta u parničnom postupku“, 19. oktobar 2020. godine „Nošenje sa neosnovanim/frivolnim žalbama“.

71. **U kratkom roku, sudovi trebaju raditi na:** (i) poboljšanju komunikacije na daljinu, (ii) obezbjeđenju dodatnog prostora za održavanje ročišta uživo, i (iii) unapređenju upravljanja predmetima u cilju bržeg procesuiranja privrednih predmeta.

72. **Opcije za poboljšanje komunikacije na daljinu između sudova i korisnika sudova uključuju slijedeće:**

- i) **VSTV i pojedinačni sudovi trebaju imati poseban odjeljak namijenjen krizi COVID-19 na svojim internet stranicama** sa svim relevantnim informacijama o izmjenama u radu sudova. Te informacije trebaju biti pristupačne i lako razumljive, te se trebaju učiniti dostupnim korisnicima efikasno i ažurno. Trenutno, većina sudova koja objavljuje informacije vezane za krizu na svojim internet stranicama, obično objavljuje kopije pravnih protokola i odluka predsjednika sudova o radu sudova. Stranke, koje su uglavnom laici, trebaju tražiti te dokumente na internet stranici i tumačiti ih.
- ii) **Kapaciteti telefonskih linija trebaju se preispitati** radi procjene mogućnosti za unapređenje u cilju omogućavanja efikasne komunikacije i prijema većeg broja poziva.
- iii) **Treba se poticati korištenje elektronske pošte među sudijama i stručnim saradnicima.** Da bi korištenje ovog načina komunikacije bilo prijemčivije za korisnike sudova i sudije, sudovi i VSTV trebaju objaviti uputstva o načinu na koji sudije i stranke mogu komunicirati putem elektronske pošte. Sudije trebaju poticati stranke, vještake i sudske tumače da dostave svoje e-mail adrese i uspostave sa njima ovaj vid komunikacije. Važno je napomenuti da u skladu sa ZPP-om RS-a sudije imaju pravo sazivati ročišta putem e-maila⁵⁶. Po potrebi, sudovi mogu zadužiti više svojih zaposlenika da efikasno odgovaraju na elektronske poruke zaprimljene na generičke e-mail adrese sudova. Informacije o kibersigurnosti komunikacije putem elektronske pošte mogu se distribuirati korisnicima, uz kontinuiranu obuku sudija i sudskih referenata o bontonu kod ovog vida komunikacije i pitanjima informacione bezbjednosti.
- iv) **Stranke se trebaju poticati na pristupanje spisima predmeta putem CMS-a.** VSTV treba da predloži nadležnim kantonalnim organima vlasti da ukinu naknade za CMS pristupne šifre. Treba se pokrenuti komunikaciona kampanja za unapređenje pristupa CMS-u, putem internet stranica VSTV-a i sudova. Treba uputiti administrativno osoblje koje radi u pisarnicama ili na šalterima, kao i sudije, da potiču stranke koje posjećuju sudove da koriste pristup spisima predmeta putem CMS-a. Znakovi i infografika o pristupu CMS-u trebaju biti dostupni u sudskim pisarnicama. Vještaci koji sudjeluju u sudskim postupcima trebaju imati pristup spisima predmeta putem CMS-a.

73. **Sudovi bez adekvatnih prostorija trebaju koristiti mogućnost održavanja ročišta van sudske zgrade, a kao što je predviđeno ZPP-om.** ZPP-ovi omogućavaju sudu da odluči održati ročište van suda, ako je to nužno ili se na taj način može uštedjeti u vremenu ili u troškovima postupka⁵⁷. VSTV i sudovi mogli bi razmotriti korištenje ove mogućnosti i zakazivati ročišta u zgradama van suda koje imaju adekvatan prostor. Međutim, to i dalje ne bi bila odgovarajuća opcija za najveće predmete, naročito stečajne predmete, budući da ročištima u ovim predmetima obično prisustvuje stotine radnika. Ako se kriza nastavi, čini se da su ročišta na daljinu isključiva opcija za takve predmete.

74. **Moglo bi se poboljšati upravljanje predmetima radi omogućavanja efikasnijeg procesuiranja privrednih predmeta:**

- i) U okviru fleksibilnosti koju pruža postojeći pravni i regulatorni okvir, sudije trebaju biti stroge i učiniti da svi shvate da se ročišta održavaju u vanrednim uslovima i da sa sobom nose značajne napore, potrošnju resursa i rizike po sve uključene. Sudije trebaju jasno komunicirati

⁵⁶ Član 443.d ZPP-a RS-a.

⁵⁷ Članovi 327. ZPP-ova FBiH i RS-a i član 78. ZPP-a BD-a.

učesnicima u postupku da se neprimjerene metode za odugovlačenje postupka neće tolerisati i da će se svaka zloupotreba sankcionisati.

- ii) Sudije se trebaju fokusirati na dobru pripremu za ročište, naročito pripremno ročište, kako bi bile u stanju da efikasno i sa sigurnošću odbiju neosnovane prijedloge za odlaganje/odgodu ročišta (novi dokazi koji su dostavljeni kasno, nerelevantni dokazi sa kojima se stranke trebaju iznova upoznavati, itd.). Pripremna ročišta trebaju biti dobro organizovana, uz temeljitu ocjenu i pažljiv odabir dokaza koji će se izvoditi na glavnoj raspravi.
- iii) Sudije takođe trebaju osigurati da se ročišta organizuju u pravoj fazi postupka, kada su dokazi prikupljeni i sistematizovani, a radi svođenja na minimum direktne interakcije između stranaka, vještaka i sudija.
- iv) ZPP RS-a ima poseban odjeljak koji obrađuje isključivo procesuiranje privrednih predmeta. U tom odjeljku je navedeno da će se pripremno ročište zakazati izuzetno ako sud smatra da je to opravdano s obzirom na složenost predmeta i ostale okolnosti. Sudije trebaju koristiti ovaj izuzetak radi smanjenja broja ročišta u predmetima.
- v) Treba se nastaviti obuka sudija koja je usmjerena na tehnike upravljanja predmetima, uključujući upravljanje predmetima za vrijeme krize (vidi takođe odjeljak „Uticao krize na obuku sudija“).
- vi) Treba se ponovno upoznati sa nekim od ranijih analiza u okviru Projekta koje pružaju dodatne preporuke za unapređenje procesuiranja privrednih predmeta nezavisno od krize, te se iste trebaju iskoristiti i za vrijeme krize. U nekim od preporuka, između ostalog, navedena je potreba za harmonizacijom prakse prvostepenih i drugostepenih sudova kroz zajedničke konferencije, analizu prvostepenih presuda od strane viših sudova u cilju identifikovanja primjera dobre i loše prakse, itd.⁵⁸

75. **Dok bi predložena kratkoročna rješenja mogla pomoći u ublažavanju negativnih efekata krize, za efikasnije suočavanje sa radom u kriznim uslovima potrebne su dugoročne reforme.** Predložene mjere za adaptiranje sudskog poslovanja „novo normalnosti“ mogu samo pružiti određeni stepen utjehe u kriznim vremenima. Međutim, primjena tih mjera neće u potpunosti pripremiti sudove u BiH za nastavak krize i očekivani novi priliv predmeta. Zakonodavni okvir i sadašnja IT infrastruktura u BiH onemogućavaju rad sudova na daljinu. Stoga se trebaju razmotriti dugoročne reforme radi izmjene zakonodavnog okvira i uvođenja elektronskog dostavljanja podnesaka i mogućnosti održavanja ročišta na daljinu. Kriza je prilika za implementaciju ovih reformi, koje su bile potrebne čak i prije krize (vidi detalje u odjeljku „Kiberpravosuđe i korištenje IKT za unapređenje usluga pravosuđa – reforma za budućnost“)

Uticao krize na obuku sudija

Organizovanje obuke

76. **Kriza je uticala na formu u kojoj se organizuje obuka za sudije.** Prije krize, većina edukativnih aktivnosti sprovedena je u tradicionalnoj formi (licem u lice), a u skladu s godišnjim programima obuke Centara za edukaciju sudija i tužilaca (CEST). U martu 2020. godine, čak i prije proglašenja vanrednog stanja, otkazane su sve planirane aktivnosti i CEST-ovi su se brzo preusmjerili na organizovanje *online* obuka koristeći platformu Cisco Webex u skladu sa uputstvom VSTV-a. Isprva su sudije pokazivale veoma malo interesovanja za *online* edukaciju (bilo je slučajeva da se manje od pet sudija registruje za obuku). Međutim, u maju 2020. godine, udesetostručio se broj sudija koje sudjeluju u *online* obukama, vjerovatno zato što su se sudije polako navikavale na interakciju putem interneta, ali takođe i zato što je prisustvo obuci bilo preduslov za ispunjavanje njihove godišnje kvote.

⁵⁸ Vidi: Korištenje procesnih reformi za unapređenje privrednog pravosuđa u Bosni i Hercegovini, str. 37, Svjetska banka, dostupno na <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32509>.

77. **Prelazak na *online* obuku i učenje na daljinu bio je obilježen izazovima, uključujući nedostatak opreme, ograničeno učešće u diskusiji i nedovoljno korištenje dostupnih IT funkcionalnosti.** I predavači i učesnici koristili su samo osnovne funkcionalnosti Webexa i to se nažalost nije mnogo promijenilo do danas. Nekim učesnicima edukacije nedostajala je oprema kao što su kamere ili slušalice s mikrofonom, a bilo je takođe i pritužbi na lošu konekciju. Prilagođavanje obuke *online* okruženju zavisilo je u cijelosti od vještina predavača ili zahtjeva vanjskih donatora. Sudijama i CEST-ovima data su uputstva o načinu korištenja Webexa kao platforme za elektronsku komunikaciju, ali ne i o tome kako zapravo da učestvuju u *online* nastavi. Upitnik o iskustvu sudija sa *online* obukama otkrio je da je polovina sudija pristupala obuci bez korištenja kamere, dok je samo jedna trećina sudjelovala u diskusiji. Osim toga, CEST-ovi RS-a i FBiH imaju sisteme za upravljanje učenjem (LMS) na svom raspolaganju i koriste Webex u svom svakodnevnom radu. Sudije na privrednom referatu nisu dovoljno koristile mogućnosti koje pruža ovaj sistem i trenutno nema elektronskih modula iz oblasti privrednog prava.

78. **Iako su sudije podržale fleksibilnost koju pruža *online* obuka, tradicionalna obuka (licem u lice) i dalje je najpoželjniji način održavanja obuke, jer pruža više mogućnosti za diskusiju i interakciju.** Uprkos tome što su se obuke održavale *online*, sudije i predsjednici sudova su, čini se, preferirali da se okupe u jednoj prostoriji kako bi prisustvovali ovakvim obukama. Kako navode, ovakav način prisustvovanja obuci poboljšava iskustvo edukacije jer omogućava interakciju između učesnika i olakšava diskusiju za vrijeme i između blokova nastave. Takođe, ovaj način učešća u *online* obukama olakšava IT podršku. Evaluacija *online* obuka u 2020. godini pokazala je da je fleksibilnost okarakterisana kao najveća prednost *online* obuka, dok je nedostatak diskusije uočen kao njihov najveći nedostatak. To je takođe u skladu sa standardima edukacije EJTN-a⁵⁹ kojima je utvrđeno da je edukacija licem u lice najprikladniji oblik edukacije za postizanje ključnih ciljeva obuke sudija. Učenje na daljinu je najprikladnije kada je glavni cilj edukacije sticanje novog znanja, ali je takozvano „kombinovano učenje“ prikladnije ako je cilj edukacije razumijevanje i primjena stečenog znanja⁶⁰.

Fokus obuka

79. **Fokus sudijskih obuka donekle se preusmjerio na pitanja koja su vezana za krizu.** Teme za obuku sudija u 2020. godini bile su odabrane već u 2019. godini i uključene u godišnje programe obuke CEST-ova. Isprva je obuka sudija bila potpuno nepovezana sa krizom. Kako su se sudije počele suočavati s problemima u svom svakodnevnom radu koji su djelimično ili u cijelosti bili uslovljeni krizom, edukacija je prilagođena novonastalim okolnostima kako bi obuhvatila i teme koje su relevantne za rad u kriznim uslovima. Nakon toga, edukacija je počela obuhvatati pitanja kao što su pravni i organizacioni izazovi koji su se nastavili javljati u kontekstu krize. Da bi se prilagodio novonastalim izazovima, projekat je podržao CEST-ove u pružanju osam online obuka tokom 2020. godine, prilagođavajući ih kako bi se uzeli u obzir uticaji pandemije. Na primjer, obuka o „*Aktuelnim pitanjima iz sudske prakse u oblasti privrednog prava*“⁶¹ uključivala je stručnu raspravu o pitanjima radnog prava koja su proizašla iz krize.

80. **U budućnosti će kriza COVID-19 dodatno uticati na potrebe za obukom.** Kriza je pojačala potrebu za digitalizacijom sudskih procesa i razvojem kiberpravosuđa u BiH⁶². Takva digitalna transformacija će zahtijevati, pored tehničke podrške, obuku za sudije i ostalo sudsko osoblje radi

⁵⁹ Priručnik EJTN-a o metodologiji pravosudne izobrazbe u Evropi, 2016. godina.

⁶⁰ Priručnik EJTN-a o metodologiji pravosudne izobrazbe u Evropi, 2016. godina.

⁶¹ „Aktuelna pitanja iz sudske prakse“ - Aktuelne teme u sudskoj praksi iz oblasti privrednog prava.

⁶² Izvještaj Faze 2 detaljno će opisati opcije za brže rješavanje privrednih sporova korištenjem elektronske dostave podnesaka i *online* ročišta. VSTV je već podnijelo inicijativu za uvođenje *online* ročišta u krivičnom postupku (vidi u nastavku odjeljak „Kiberpravosuđe i korištenje IKT-a za unapređenje usluga pravosuđa – reforma za budućnost“, za opis inicijative).

unapređenja njihovih digitalnih vještina i osiguravanja efikasnog učinka. Ovo podrazumijeva uvodnu i kontinuiranu edukaciju iz digitalne pismenosti usmjerenu na razvoj elektronskog pravosuđa. Fokus edukacije takođe će se mijenjati kako kriza bude uticala na rad poslovnih subjekata. Poslovni subjekti se suočavaju sa sve većim izazovima u domenu radnog prava (otkazi, smanjenje zarada), nesposobnošću ispunjavanja ugovornih obaveza i nemogućnošću naplate potraživanja zbog suspenzije izvršnih postupaka i problema s likvidnošću. Neki od ovih izazova povezani su s tumačenjem i primjenom vanrednih mjera, suspenzijom procesnih rokova i rokova zastare, procesuiranjem hitnih predmeta i nemogućnošću zakazivanja i održavanja ročišta. Ovi izazovi će vjerovatno rezultirati novim sudskim predmetima i zahtijevaće obuku sudija koja će biti usmjerena na analizu novih pravnih pitanja koja se pojavljuju u kontekstu krize⁶³.

Preporuke

81. **CEST-ovi trebaju izraditi uputstva o učešću u *online* obukama.** Kako bi poboljšali kvalitet *online* edukacije i iskustvo učesnika obuka, CEST-ovi bi mogli razmotriti izradu priručnika o učešću u *online* obuci, koji bi uključivao detaljna uputstva o načinu: i) priključenja *online* obuci, ii) uzimanja aktivnog učešća u diskusiji, iii) održavanja interakcije sa predavačima putem postavljanja pitanja, i iv) korištenja funkcionalnosti Webexa kao što su razmjena poruka (*chat*), dijeljenje ekrana, reakcije, itd. To bi učinilo da su sudije budu komotnije u *online* okruženju i poboljšalo interakciju učesnika obuke.

82. **CEST-ovi trebaju razmotriti izradu priručnika o načinu integracije novih metoda učenja u obuku sudija.** CEST-ovi bi mogli razmotriti izradu priručnika za edukatore o načinu unapređenja *online* obuke integrisanjem drugih edukacijskih metoda. Priručnik bi mogao imati poseban odjeljak o bezbjednoj implementaciji metoda učenja licem u lice za vrijeme krize, kao i opcije za sudije da prilagode proces učenja kako bi se poboljšali kvalitet i korisnost edukacije.

83. **Svi raspoloživi resursi trebaju se iskoristiti za unapređenje korištenja modernih tehnologija u organizovanju obuke; e-moduli koji nedostaju trebaju se razviti.** Postojeći LMS CEST-ova RS-a i FBiH sadrži rastući broj online modula. Dalje, Projekat podržava CEST FBiH u razvoju platforme za online obuke u cilju unapređenja učenja na daljinu i integracije drugih metoda učenja u obuku sudija. Projekat takođe podržava CEST-ove u razvoju elektronskih modula iz oblasti privrednog prava radi omogućavanja daljnje specijalizacije sudija na privrednom referatu. Korištenje ovih i drugih alata treba se optimizirati u cilju efikasne i interaktivne obuke sudija.

84. **Programi obuke u oblasti privrednog prava trebaju se prilagoditi novim okolnostima.** Programi obuke sudija relevantni za privredno pravosuđe trebali bi se prilagoditi novim okolnostima radi obuhvatanja relevantnih pravnih pitanja koja su se pojavila i/ili se očekuje da će se pojaviti uslijed krize. Idealno, takva pitanja bi trebala uvrstiti u programe obuke CEST-ova za 2021. godinu. Sudije i advokati u BiH prepoznali su sljedeće teme kao teme od ključne važnosti za procesuiranje privrednih predmeta u vremenima krize, a koje se trebaju uključiti u buduću edukaciju sudija: (i) upravljanje predmetima i digitalizacija sudskih postupaka; (ii) tumačenje pravila o višoj sili i nemogućnosti ispunjenja; i (iii) posebna pitanja stečajnog prava koja nisu obuhvaćena postojećim programima obuke. Projekat podržava CEST-ove u izradi programa obuke iz oblasti privrednog prava za 2021. godinu koji bi obuhvatio navedene teme, te u sprovođenju izabranih obuka (Prilog 3. – Prijedlog programa obuke za sudije na privrednom referatu u 2021. godini).

⁶³ Diskusije u manjim grupama s advokatima iz oblasti privrednog prava održane 9. oktobra 2020. godine, 30. oktobra 2020. godine i 4. novembra 2020. godine.

Kiberpravosuđe i korištenje IKT-a za unapređenje usluga pravosuđa – reforma za budućnost

85. **Literatura u kojoj se razmatraju inovacije u pružanju pravosudnih usluga kroz upotrebu informacionih tehnologija, sagledava proces digitalizacije pravosuđa kao cjelinu.** Implementacija IT rješenja u radu pravosudnog sistema mnogo je širi i složeniji proces od pukog unapređenja tehničkih kapaciteta sudova. Digitalizacija procesuiranja predmeta zahtijeva promjenu mentalnog sklopa sudskog osoblja i korisnika sudova, što često iziskuje napuštanje tradicionalnog načina gledanja na sudove i njihov rad. Na primjer, mnogo prije nastupanja krize CEPEJ je detaljno pratila i analizirala načine na koje bi se rad pravosuđa u Evropi mogao unaprijediti korištenjem IKT-a⁶⁴. Slično tome, Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) je nedavno zauzela holistički pristup prema korištenju IT-a u privrednom pravosuđu, navodeći da digitalna transformacija zahtijeva „*preispitivanje sudskih procesa u njihovoj cijelosti, a u cilju postizanja boljeg pristupa sudovima i većeg zadovoljstva korisnika sudova u konačnom ishodu*“.⁶⁵ EBRD tvrdi da je kriza dodatno povećala potrebu za digitalnom transformacijom i sugeriše da je prelazak sudova na rad putem interneta obećavajući korak u tom smjeru⁶⁶.

86. **U nastojanju da istakne spremnost BiH za digitalizaciju u domenu rješavanja privrednih predmeta, analiza u nastavku razmatra pojedine aspekte takve digitalizacije i izazove koje ona sa sobom nosi.** Digitalna transformacija je cjelovit proces i stoga su neki aspekti digitalizacije rada sudova u BiH već analizirani u drugim odjeljcima Izvještaja (u mjeri u kojoj su relevantni za rad sudova, procesuiranje predmeta i obuke). Međutim, analiza u nastavku ide korak dalje jer želi istaknuti priliku za digitalnu transformaciju koju kriza pruža, te razmotriti spremnost korisnika sudova (poslovni subjekti i advokati iz oblasti privrednog prava) i sudova (sudije i predsjednici sudova) da usvoje moderna rješenja za održavanje ročišta i dostavljanje podnesaka elektronskim putem. Analiza je usmjerena na dva ključna aspekta *online* suđenja – elektronska dostava podnesaka i *online* ročišta. U Fazi 1 analize ne diskutuju se najprikladniji modeli za implementaciju takvih modernih rješenja, niti preciziraju neophodne zakonodavne reforme, odnosno IT infrastruktura koja je potrebna za usvajanje i implementaciju tih rješenja. Naredna Faza 2 analize dublje će se baviti ovim temama i dati preporuke za neophodne regulatorne izmjene koje bi omogućile elektronsku dostavu podnesaka i online ročišta u privrednom pravosuđu BiH. Analiza digitalne transformacije sa aspekta ekonomske politike takođe je van obima, kako Faze 1 tako i Faze 2 analize.

Elektronska dostava podnesaka

87. **Mogućnost dostave podnesaka elektronskim putem obično je prethodnik i preduslov za digitalnu transformaciju i potpun prelazak na *online* suđenja, međutim elektronska dostava u BiH nije operativna u praksi.** Još je 2016. godine CEPEJ navela da gotovo sve ispitane jurisdikcije u Evropi strankama daju mogućnost dostavljanja podnesaka elektronskim putem⁶⁷. Kriza je ponovo naglasila potrebu za uvođenjem elektronske dostave podnesaka i sveukupnom digitalnom transformacijom sudova. Neki pravosudni sistemi u regionu naložili su svim poslovnim subjektima da sa sudovima komuniciraju elektronskim putem za vrijeme krize (vidi Okvir.). Mogućnost dostavljanja podnesaka

⁶⁴ Smjernice CEPEJ-a o načinu upravljanja prelaskom na kiberpravosuđe sagledavaju „*dubinu promjena koje se dešavaju u ljudskoj organizaciji i aktivnostima koje koriste informacione sisteme radi boljeg utvrđivanja izazova sa kojim se suočavaju*“ i koristi pojam kiberpravosuđe „*koji se u širokom smislu treba shvatiti kao grupisanje zajedno svih situacija u kojima primjena IKT-a čini barem dio procesa rješavanja sporova, bilo u sudu ili van suda*“. Za više detalja vidi: Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), *Smjernice o načinu upravljanja prelaskom na kiberpravosuđe*, 7. decembar 2016. godine.

⁶⁵ Evropska banka za obnovu i razvoj, *Od digitalizacije do digitalne transformacije: argument za prelazak na online suđenje u privrednim sporovima?* Nacrt dokumenta za raspravu, oktobar 2020. godine, paragraf 6., str. 4.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Od 64 jurisdikcija, 74% navelo je da je sudu moguće dostaviti podneske u predmetu *online*.

elektronskim putem za vrijeme krize ključna je i za djelotvoran rad od kuće advokata i sudija. Međutim, elektronska dostava nije operativna u BiH, kako je objašnjeno u odjeljku „Uticaj krize na procesuiranje privrednih predmeta“.

Okvir 8. – Obavezna elektronska komunikacija sa sudovima – slučaj Hrvatske

Dostavljanje podnesaka elektronskim putem u privrednim predmetima u Hrvatskoj

U **Hrvatskoj** je elektronska komunikacija sa sudovima postala potpuno operativna sa usvajanjem posljednjih izmjena i dopuna Zakona o parničnom postupku u 2019. godini i Pravilnika o elektronskoj komunikaciji u januaru 2020. godine.

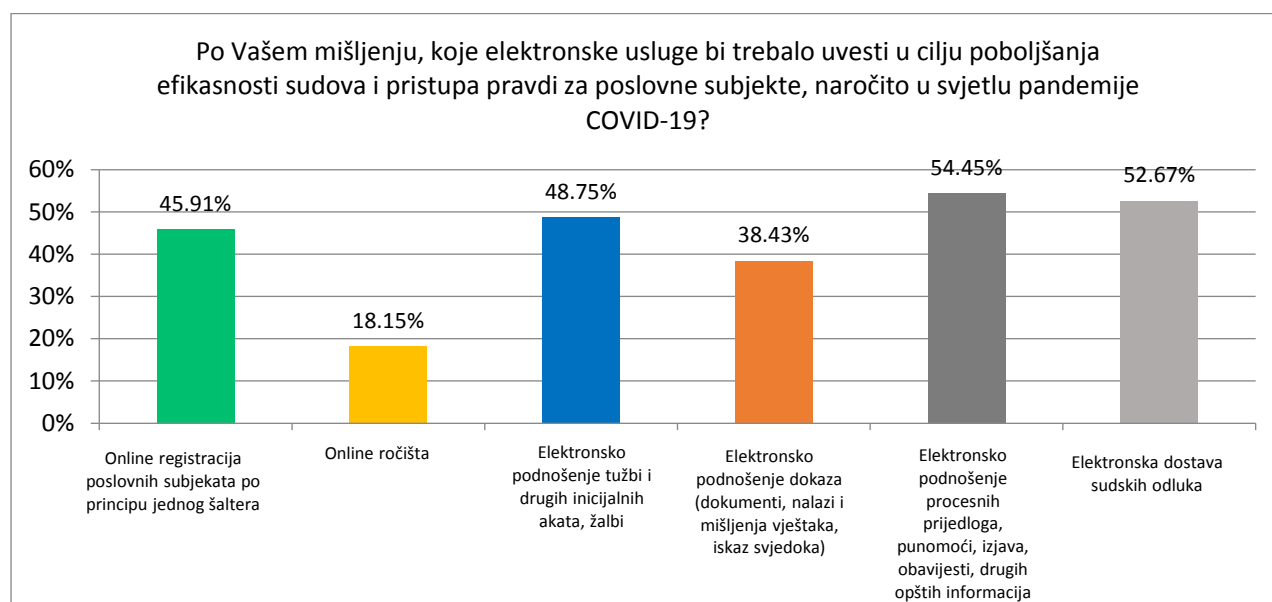
Ove izmjene omogućile su ne samo elektronsko podnošenje i preuzimanje dokumenata, već i pristup na daljinu spisima predmeta za stranke. Elektronska komunikacija operacionalizovana je kroz poseban sistem koji je razvijen u te svrhe („eKomunikacija“).

I dok je elektronska komunikacija i dalje samo mogućnost za fizička lica, ona je od 1. septembra 2020. godine postala obavezna za sva pravna lica sa sjedištem u Hrvatskoj. Advokati, notari i sl. već su bili obavezni komunicirati sa sudovima elektronskim putem. Propuštanje stranaka da podnesu prijavu za pristup sistemu, odnosno da koriste elektronsku komunikaciju sa sudovima, može dovesti do negativnih posljedica pred sudom, uključujući mogućnost da sud donese presudu zbog izostanka.

88. Sudovi u BiH, sudije i advokati pokazali su spremnost za korištenje elektronske dostave podnesaka. Sudovi u BiH opremljeni su robusnim multifunkcionalnim CMS-om, koji čini odličnu IT bazu za dalju digitalizaciju i dostavu podnesaka elektronskim putem. U ovaj se sistem unose skenirane kopije svih dokumenata koji se predaju na sudskim šalterima ili u pošti, i to u momentu zaprimanja od strane sudova (vidi takođe opis funkcionalnosti CMS-a u odjeljku „Uticaj krize na unutrašnje poslovanje sudova“). Gotovo svi ispitani advokati i sudije podržavaju uvođenje mehanizama za dostavu podnesaka elektronskim putem. Neki su izrazili svoje nezadovoljstvo trajanjem regulatorne reforme koja treba da omogući ovaj vid dostave, te posljedično, nemogućnošću stranaka da sudu podnose dokumenta elektronskim putem. Drugi su spomenuli da bi obuka iz ove oblasti mogla biti korisna nekim sudijama sa manje iskustva u elektronskoj komunikaciji.

89. Poslovna zajednica smatra korisnim uspostavu sigurne elektronske dostave podnesaka i online registracije poslovnih subjekata po principu jednog šaltera. Kada su upitani koje elektronske usluge se trebaju uvesti u cilju poboljšanja efikasnosti sudova i pristupa pravdi, anketirani poslovni subjekti podržali su elektronsku razmjenu podnesaka u svim mogućim oblicima, uključujući podnošenje tužbi, akata, prijem sudskih odluka i drugo (Slika 9. **Anketa poslovnih subjekata: Elektronske usluge koje sudovi trebaju pružati**). Takođe, većina poslovnih subjekata u BiH koristi elektronsku komunikaciju u svom svakodnevnom poslovanju. Oko 92 posto anketiranih poslovnih subjekata navelo je da svi njihovi relevantni zaposlenici koriste elektronsku poštu i procesuiraju dokumente elektronskim putem, dok samo 8 posto njih nije potpuno komotno sa korištenjem alata za elektronsku komunikaciju i procesuiranje dokumenata elektronskim putem.

Slika 9. Anкета poslovnih subjekata: Elektronske usluge koje sudovi trebaju pružati



Izvor: Privremeni rezultati Ankete poslovnih subjekata (281 poslovni subjekt odgovorio je na pitanje)

Online ročišta

90. **Kriza je poremetila održavanje ročišta koja čine veliki dio sudskog postupka, kako u BiH tako i u svijetu.** Tradicionalno su sudska ročišta centralni dio većine vrsta postupaka. Čak i prije pandemije, sudska ročišta i dostavljanje poziva za ista, odgode i odlaganja bili su glavni uzrok odugovlačenja u postupku. Kriza je pogoršala ove izazove, a početna zatvaranja sudova dovela su do odlaganja svih osim najhitnijih ročišta u jurisdikcijama širom svijeta. Prema EBRD-u, velika većina anketiranih jurisdikcija navela je da je od njih traženo da odlože ročišta u privrednim predmetima i da očekuju značajan zaostatak u ovim predmetima⁶⁸. I u BiH su za vrijeme „zatvaranja“ održavana samo ročišta u hitnim privrednim predmetima u kojima su tražene sudske mjere obezbjeđenja. Ročišta u privrednim predmetima održavana su nakon „zatvaranja“, pod uslovom da su to prostorije dopuštale, s tim da postoje ročišta u stečajnim predmetima i skupštine povjerilaca koji se nisu mogli sazvati do danas (vidi odjeljak „Procesuiranje privrednih predmeta u BiH“ iznad). Prema tome, procesuiranje predmeta i mogućnost održavanja ročišta na daljinu uprkos zatvaranjima i pravilima o socijalnom distanciranju, ključni su za osiguranje kontinuiteta u pružanju pravosudnih usluga za vrijeme krize.

91. **Međutim, korištenje IT alata za rad na daljinu, a naročito za održavanje ročišta na daljinu, nosi sa sobom određene izazove, te su različite jurisdikcije utvrdile različita pravila za održavanje ročišta na daljinu:**

- **Zakonski osnov:** Da bi se upustile u održavanje ročišta na daljinu (audiokonferencije i videokonferencije), sudijama je potreban zakonski osnov. Jurisdikcije koje su se prve adaptirale na krizne uslove bile su one u kojima su ročišta putem audiokonferencija ili videokonferencija bila dopuštena čak i prije pandemije (npr. Slovenija⁶⁹, Norveška⁷⁰, Finska⁷¹).

⁶⁸ Evropska banka za obnovu i razvoj, *Od digitalizacije do digitalne transformacije: argument za prelazak na online suđenje u privrednim sporovima?* Nacrt dokumenta za raspravu, oktobar 2020. godine, str. 8.

⁶⁹ Aleš Galič, *Slovenski parnični postupak u doba pandemije Covid-19*, *Septentrio izvještaji* br. 5 (2020. godina): Građansko pravosuđe i Covid-19.

⁷⁰ Anna Nylund, *Parnični postupak u Norveškoj i Covid-19: Neka zapažanja*, *Septentrio izvještaji* br. 5 (2020. godina): Građansko pravosuđe i Covid-19.

⁷¹ Laura Ervo, *Corona-jurisdikcija u Finskoj*, *Septentrio izvještaji* br. 5 (2020. godina): Građansko pravosuđe i Covid-19.

Ipak, druge zemlje su uvele tu mogućnost za vrijeme krize uz pomoć kriznog zakonodavstva (npr. Engleska i Vels⁷², Italija⁷³).

- **Garancija poštovanja osnovnih načela parničnog postupka:** principi javnosti i usmenosti ključni su u parnici. Istovremeno, ti principi nisu apsolutni, te je potreba za efikasnošću u građanskom postupku već dovela do odstupanja od tih principa. Kriza je dovela do potrebe za još većim prilagodbama; načelo javnosti rasprave značajno je pogođeno zbog rizika po javno zdravlje. Uvođenje videokonferencija u parnični postupak mora ići ruku pod ruku s mjerama kojima se osigurava, koliko je to moguće, zaštita principa usmenosti i javnosti, čak i kada se predmet procesuirá *online*.
- **Digitalna pismenost sudija, stranaka, advokata, sudskog administrativnog osoblja i drugih korisnika sudova:** Da bi se obezbijedilo efikasno korištenje videokonferencija, i sudije i stranke trebaju imati osnovne IT vještine. To nije uvijek slučaj. Nedostaci u digitalnoj pismenosti ne mogu se otkloniti jednom mjerom, već je umjesto toga potrebna kombinacija odgovarajućih organizacionih i regulatornih mjera za prevazilaženje takvih nedostataka.
- **Raspoloživost adekvatne IT infrastrukture:** Uspješna upotreba videokonferencije zahtijeva kompjutere, slušalice s mikrofonom, kamere, videokonferencijske uređaje, mrežne i internet veze velike brzine, te sigurnosna IT rješenja za zaštitu povjerljivosti i integriteta infrastrukture i samih konferencija. Treba se donijeti odluka o tome da li će sudije učestvovati u videokonferencijama isključivo iz posebno opremljenih prostorija u zgradama sudova, ili takođe i od svojih kuća.
- **Raspoloživost adekvatnih softverskih rješenja:** Neki pravosudni sistemi koriste namjenski softver, koji je obično dio sudskog CMS-a, za organizovanje videokonferencija (npr. Austrija⁷⁴). Ostali dopuštaju korištenje komercijalno dostupnih sistema kao što su Zoom, Webex, Microsoft Teams, Skype for Business i drugi. U oba slučaja, u regulatornom aktu (npr. tijela pravosudne uprave ili Ministarstva pravde) obično se navodi koja/e platforma/e se može/gu koristiti za održavanje videokonferencija. Na primjer, UK dozvoljava ročišta na daljinu putem bilo koje vrste komercijalnih softvera, uključujući *BT conference call*, *Skype for Business*, sudsku video vezu, *BT MeetMe*, *Zoom* i običan telefonski poziv⁷⁵ (lista nije potpuna), dok Italija dopušta samo *Microsoft Teams* i *Skype for Business*⁷⁶.

⁷² John Sorabji, [Engleski i velški sudovi u doba Covid-19, Septentrio izvještaji](#) br. 5 (2020. godina): Građansko pravosuđe i Covid-19.

⁷³ Elisabetta Silvestri, [Vanredne mjere vezane za građansko pravosuđe koje je usvojila italijanska vlada u vezi sa vanrednom situacijom koju je prouzrokovao koronavirus, Septentrio izvještaji](#) br. 5 (2020. godine): Građansko pravosuđe i Covid-19.

⁷⁴ Savezno ministarstvo za ustavne poslove, reforme, deregulaciju i pravosuđe, [IT aplikacije u austrijskom pravosudnom sistemu](#), decembar 2018. godine, str. 35.

⁷⁵ [Protokol o ročištima na daljinu](#) objavljen 26. marta 2020. godine od strane Pravosuđa Engleske, tačka 13. Zanimljivo je da je u Engleskoj, gdje je cijeli niz mogućnosti za ročišta na daljinu bio dostupan, inicijalnom studijom o iskustvu korisnika utvrđeno da su audio ročišta činila većinu ročišta, gdje učesnici koriste telefon za priključivanje ročištu: video ročišta činila su samo 27% ročišta u uzorku. Najčešće korištena platforma za video ročište bio je *Skype* (69%). Byrom, Natalie i Beardon, Sarah i Kendrick, Abby. (2020. godina), str. 8.

⁷⁶ Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), [Upravljanje pravosuđem - kompilacija komentara po zemljama](#), Italija.

Međunarodni primjeri ročišta na daljinu

- U zakonodavstvu **Austrije** nisu utvrđena ograničenja u pogledu lokacije sa koje se može pristupiti videokonferenciji.
- Zakonodavstvo **Australije** je donekle određenije. Predviđa da sudija može odobriti zahtjev za korištenje videokonferencije isključivo nakon utvrđivanja da su i sudnica, odnosno drugo mjesto gdje se sudija nalazi, i mjesto na kojem se nalazi drugi učesnik ročišta opremljeni tehnologijom koja omogućava „prisustvo svih lica koja ispunjavaju uslove”, odnosno gledanje i slušanje lica koja se pojavljuju na ročištu, svjedoče ili vrše podnošenje.
- Nasuprot tome, u **Rusiji i Ukrajini**, zakon je prilično restriktivan i propisuje da lice koje će učestvovati u sudskom ročištu sa daljine to treba učiniti iz druge zgrade suda koja je opremljena videokonferencijskom opremom.

92. **Mnogi od gore navedenih izazova identifikovani su kao prepreke za brzo uvođenje *online* ročišta u BiH, dok se efekat nekih treba dodatno ispitati.** Potreba za izmjenom zakonodavstva, poštovanje načela iz ZPP-ova i stepen digitalne pismenosti identifikovani su kao izazovi za brzo uvođenje *online* ročišta u BiH. Raspoloživost adekvatnih softverskih rješenja i IT infrastrukture u sudovima u BiH treba se dodatno ispitati.

Poštovanje osnovnih principa parničnog postupka

93. **Princip usmenosti već dugo vremena je ključan za parničenje⁷⁷.** U suštini, usmeno saslušanje ili čitanje iskaza svjedoka, te usmeno iznošenje stranačkih navoda neposredno pred sudom olakšava utvrđivanje istine. Spontanost usmenog odgovora i reakcije u direktnom kontaktu sa drugim licem, mogućnost unakrsnog ispitivanja, te neposredan kontakt suda sa izvorima informacija tradicionalno su smatrani ključnim elementima parničnog postupka. Istovremeno, obezbjeđivanje prisustva lica u sudu može biti skupo. Osim toga, poslovni odnosi često ostavljaju jasan dokumentarni trag, koji umanjuje potrebu za iskazima svjedoka i njihovu težinu. Stoga, rastuća potreba za parničenjem dovela je do slabljenja principa usmenosti čak i prije izbijanja pandemije COVID-19. Postepeno su brojne jurisdikcije počele dopuštati razmjenu podnesaka i drugih dokaza u pisanom obliku, saslušanje svjedoka i vještaka na daljinu, te u nekim predmetima rješavanje spora isključivo na osnovu pismena.

94. **Princip javnosti rasprave je još jedan kamen temeljac suvremenog parničenja.** Istorijski je nazivan „samom dušom pravde⁷⁸. Njegov glavni cilj je osiguravanje nadzora javnosti nad načinom sudovanja. Ovaj princip ima svoje mjesto u osnovnim međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava, kao što su Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama u kojoj je navedeno da „tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu.” Konvencijom su takođe utvrđena moguća ograničenja prava na javnu raspravu⁷⁹. Stoga, slično principu usmenosti, princip javnosti nije apsolutan. Dodatno, pandemija COVID-19 stvorila je potrebu za novim ograničenjima u primjeni principa javnosti u interesu javnog zdravlja.

⁷⁷ Za raspravu o tradicionalnoj ulozi tog principa, Adolf Homburger, [Funkcije usmenosti u austrijskom i američkom parničnom postupku](#), 20 Buff. L. Rev. 9 (1970. godina).

⁷⁸ „Javnost je sama duša pravde. Ona je najsigurnija od svih zaštita od nepoštenja. Drži samog sudiju, dok sudi, na suđenju.”, Jeremy Bentham 1748.–1832. godine engleski filozof: Javnost u sudovima pravde (1843. godina).

⁷⁹ Član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

95. **U BiH, jedan od ključnih izazova za uvođenje *online* ročišta u privrednim predmetima, po mišljenju pojedinih sudija i advokata, jeste pitanje da li bi se usmeno i neposredno izvođenje dokaza mogli postići *online*.** Intervjuisane sudije i advokati iz oblasti privrednog prava koji su bili skeptični prema uvođenju *online* ročišta bili su zabrinuti da ona ne bi obezbijedila ni sudu ni suprotnoj stranci dovoljan stepen „direktnosti“ i neposrednosti prilikom izvođenja dokaza. Naročito, pri saslušanju svjedoka i stranaka putem interneta, advokati i sudije nisu sigurni da li bi bili u stanju da adekvatno tumače izraze lica i govor tijela kako bi stekli povjerenje u iskaze date na ovaj način.

96. **Međutim, drugi advokati i sudije iz oblasti privrednog prava su pristalice *online* ročišta i smatraju da korištenje zaštitnih maski čini ročišta uživo manje „neposrednim“ od *online* ročišta.** Trenutno se stranke i svjedoci saslušavaju dok nose zaštitnu masku i po mišljenju nekih nemoguće je imati potpuno povjerenje u iskaz dat na taj način. Argument ovih advokata i sudija je da bi se za vrijeme pandemije moglo osigurati više transparentnosti u *online* okruženju, u kome stranke, svjedoci i vještaci mogu da učestvuju u postupku sa manje nelagode i stresa uzrokovanih rizikom od zaraze virusom.

97. **Zanimljivo je to što se čini da su sudije i advokati koji rade na krivičnim predmetima komotniji s izvođenjem dokaza elektronskim putem od njihovih kolega koji rade na privrednim predmetima.** Iako svjedočenja u krivičnom postupku zahtijevaju veći stepen neposredne interakcije sa sudom od svjedočenja u građanskim i naročito privrednim predmetima, čini se da su sudije i advokati koji učestvuju u krivičnim predmetima prijemčiviji za održavanje *online* ročišta od njihovih kolega koji rade na privrednim predmetima. Već u 2013. godini, model saslušanja svjedoka na daljinu u predmetima ratnih zločina bio je uveden u BiH (Okvir .). Nadalje, u aprilu 2020. godine, VSTV je pokrenulo formalnu inicijativu u kojoj je predložilo državnom i entitetskim Ministarstvima pravde da izmjene i dopune zakone o krivičnom postupku radi omogućavanja *online* ročišta/suđenja na daljinu kada postoje zdravstveni rizici. U inicijativi se, između ostalog, navode alati koji bi se mogli koristiti za organizovanje te vrste suđenja⁸⁰. Međutim, entitetska Ministarstva pravde nisu podržala ovu inicijativu.⁸¹

⁸⁰ Inicijativa VSTV-a dostupna je na lokalnom jeziku na sljedećem linku https://www.pravosuđe.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=90321&vijesti_jezik=B.

⁸¹ Korištenje procesnih reformi za unapređenje privrednog pravosuđa u Bosni i Hercegovini, Svjetska banka, str. 35.

Okvir 10. – Održavanje ročišta na daljinu u predmetima ratnih zločina u BiH

Telekonferencijski sistemi za saslušanje svjedoka ratnih zločina u BiH⁸²

VSTV je uspostavilo integrisani videokonferencijski sistem u pravosuđu u BiH tokom 2013. godine. Glavni cilj bio je unapređenje procesuiranja predmeta ratnih zločina u kantonalnim i okružnim sudovima u cijeloj BiH i to omogućavanjem saslušanja na daljinu svjedoka koji borave van BiH. Upotreba videokonferencijskog sistema dodatno je proširivana u nekoliko faza i sada su uređaji za teleprisutnost instalirani u više od 40 sudova i tužilaštava. Videokonferencijski sistem otvara nekoliko mogućnosti kada je u pitanju njegovo korištenje u sudskim postupcima:

- Svjedok koji se nalazi u jednom gradu u BiH može da svjedoči na glavnom pretresu koji se održava pred sudom u drugom gradu;
- Svjedočenje zaštićenog svjedoka iz odvojene prostorije u sudu ili iz drugog suda;
- Saslušanje svjedoka koji boravi u inostranstvu na suđenju pred jednim od sudova u BiH;
- Saslušanje svjedoka iz BiH na suđenjima pred sudovima u drugim zemljama.

Navedeni videokonferencijski sistem nedavno je integrisan sa *Cisco Webex* platformom za teleprisutnost baziranom na tehnologiji oblaka koja praktično omogućava strankama, njihovim advokatima, svjedocima ili vještacima da učestvuju u „virtuelnom“ sudskom ročištu sa svojih kućnih ili kancelarijskih kompjutera, dok sudije mogu održavati ročišta iz sudnice ili od svojih kuća.

Budući da je pandemija COVID-19 onemogućila većinu sastanaka licem u lice, navedeni videokonferencijski sistem intenzivno se koristi od marta 2020. godine za održavanje sjednica VSTV-a, sastanaka sa predsjednicima sudova, glavnim tužiocima, donatorima i širom pravosudnom zajednicom. Različite vrste *online* obuka takođe se pružaju sudijama i tužiocima kroz ovaj sistem.

98. **Neki intervjuisani sudije i advokati istakli su da su *online* ročišta transparentnija od ročišta uživo jer bi se mogla lako snimati i učiniti dostupnim za (pre)gledanje.** U praksi, vođenje zapisnika na ročištima nije uvek savršeno, što otežava naknadni pregled i analizu navoda iznesenih na ročištima. To je naročito važno za drugostepene sudove, koji odlučuju o žalbama na osnovu dokumenata i zapisnika sadržanih u spisu predmeta. Čini se da je snimanje ročišta i pregled tih video snimaka koristan alat za prevazilaženje ovih izazova. Video snimci omogućavaju ponovno gledanje saslušanja svjedoka, uz potpunu transparentnost dešavanja koja se odvijaju na suđenju.

Digitalna pismenost sudija, sudskog osoblja, advokata i stranaka

99. **Da bi se osiguralo efikasno korištenje videokonferencije, sudije, sudsko osoblje, advokati i stranke trebaju imati odgovarajuće IT i digitalne vještine i biti u stanju da koriste potrebne uređaje (hardver) i programe (softver).** Primjera radi, početna analiza održavanja ročišta na daljinu u Velikoj Britaniji pokazala je da je na gotovo jednoj polovini ročišta dolazilo do tehničkih poteškoća, posebno na ročištima koja se održavaju u potpunosti putem videokonferencije⁸³.

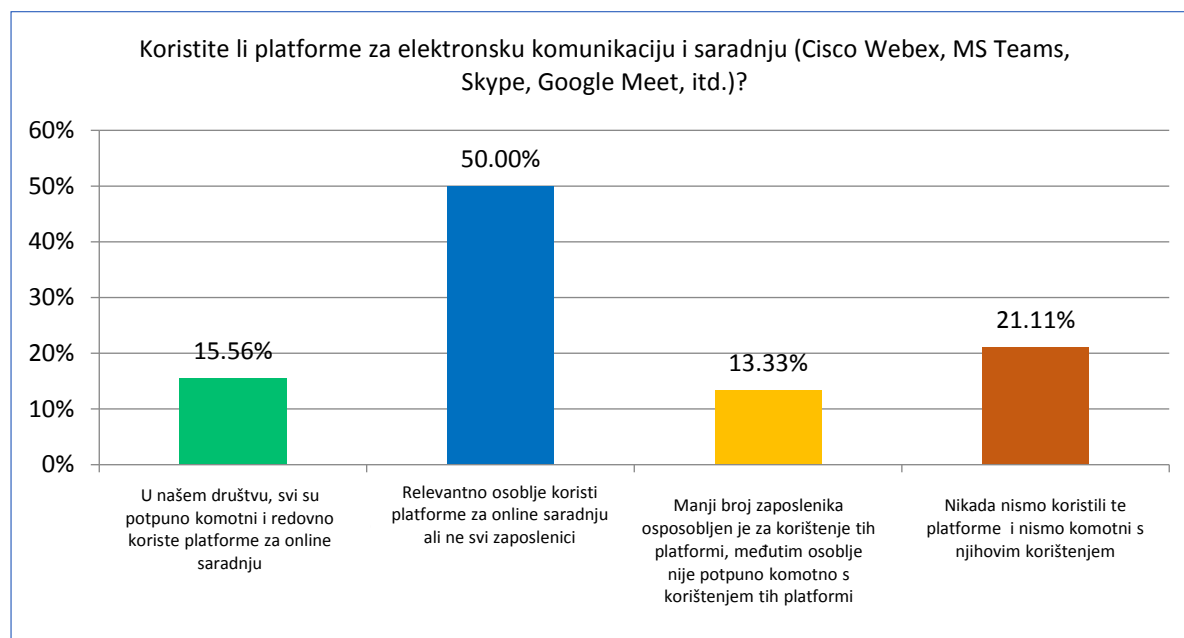
100. **U BiH, nekim MSP-ovima i malim advokatskim kancelarijama mogu nedostajati IT kapaciteti za prisustvovanje *online* ročištima.** Prema Anketi poslovnih subjekata, 21 posto MSP-ova nije nikada koristilo platforme za elektronsku komunikaciju i saradnju i nisu komotni s njihovim korištenjem, dok 13 posto njih ima mali broj zaposlenika koji su osposobljeni za korištenje tih platformi (Slika.). Fokus grupe s advokatima otkrile su da se neki advokati iz oblasti privrednog prava protive uvođenju *online* ročišta (Advokatska komora RS). Sudije su takođe navele da se čini da pojedinim strankama sa kojima oni dolaze u kontakt nedostaju neophodne digitalne vještine za komunikaciju sa sudovima u

⁸² Izvor: www.pravosudje.ba

⁸³ Byrom, Natalie i Beardon, Sarah i Kendrick, Abby. (2020. godina), str. 8.

elektronskom obliku. Kada je riječ o digitalnoj transformaciji sudskih usluga, Anкета poslovnih subjekata pokazala je da uvođenje *online* ročišta nije prioritet za poslovne subjekte u BiH (Slika 9. **Anketa poslovnih subjekata: Elektronske usluge koje sudovi trebaju pružati** iznad).

Slika 18. Anketa poslovnih subjekata: Spremnost MSP za korištenje platformi za elektronsku saradnju i komunikaciju



Izvor: Privremeni rezultati Ankete poslovnih subjekata (na osnovu odgovora 90 MSP-ova koja su odgovorila na pitanje)

101. **Međutim, određene kategorije učesnika u parničnom postupku su željne i spremne za uvođenje *online* ročišta.** Sve veće privrednopravne advokatske kancelarije u BiH u potpunosti su opremljene za elektronski način rada i podržavaju uvođenje *online* ročišta. Tvrdе da ona ne bi samo povećala efikasnost u procesuiranju privrednih predmeta, već bi takođe i poboljšala pristup pravdi. Ističu da bi *online* ročišta dovela do velike uštede vremena koje se inače troši na putovanje između sudova lociranih u različitim gradovima, naročito s obzirom na nerazvijenu putnu infrastrukturu u BiH. Neke sudije smatraju da su *online* ročišta koristan alat čije bi uvođenje podržali pod uslovom da se obezbijedi adekvatan zakonodavni okvir i IT kapaciteti u sudovima.

Preporuke

102. **Regulatorni okvir treba se izmijeniti kako bi se omogućilo sistemsko održavanje *online* ročišta i elektronska dostava podnesaka u sudovima BiH, dok se napori digitalne transformacije trebaju institucionalizovati.** Postoji visok stepen spremnosti VSTV-a, sudova u BiH i korisnika sudova za uvođenje elektronske dostave podnesaka u privrednim predmetima. Entitetska ministarstva pravde trebaju biti proaktivnija u predlaganju i insistiranju na neophodnim izmjenama za uvođenje ovih elektronskih usluga. Posebno (postojeće ili novo) tijelo unutar VSTV-a treba biti zaduženo za projektno planiranje u cilju uspješne implementacije napora digitalne transformacije. Ovo tijelo treba utvrđivati najbolje opcije za implementaciju elektronskih usluga i *online* ročišta, te koordinisati i pratiti neophodne aktivnosti koje se trebaju preduzeti kako bi se osigurala njihova primjena u praksi.

103. **U postupku izmjene propisa i uvođenja *online* ročišta, trebaju se poduzeti sljedeći koraci:**

- Prije predlaganja novih propisa ili izmjena i dopuna ZPP-ova, ministarstva pravde, uz podršku VSTV-a i sudova, trebaju prvo procijeniti za koje bi građanske/privredne predmete uvođenje *online* ročišta bilo najprihvatljivije. Prelazak na digitalni oblik treba biti postepen i započeti sa

predmetima koji se pretežno zasnivaju na pisanim dokazima (kao što su predmeti koji se vode povodom neispunjenja novčanih potraživanja među poslovnim subjektima).

- Postepeno preći na *online* ročišta korištenjem kombinovanog pristupa kojim se obezbjeđuje mogućnost da neki učesnici budu fizički prisutni, dok se drugi uključuju putem interneta.
- *Online* ročišta trebaju se pilotirati u nekoliko prvostepenih sudova prije implementacije u svim sudovima.
- S obzirom na potencijalno ograničene tehničke kapacitete MSP-ova, treba razmotriti uvođenje *online* ročišta isključivo na osnovu pristanka stranaka, makar inicijalno.
- Ako se kriza nastavi, entitetska ministarstva pravde trebaju, uz podršku VSTV-a i sudova, hitno predložiti izmjene zakona o stečaju kako bi se omogućilo održavanje skupština povjerilaca i ročišta u stečajnim predmetima na daljinu/*online*.

104. VSTV, ministarstva pravde i advokatske komore trebaju započeti dijalog s advokatima i poslovnim subjektima o uvođenju *online* ročišta na način koji je prihvatljiv korisnicima sudova. Diskusije trebaju pomoći u podizanju svijesti o korisnosti *online* ročišta, povećanju digitalne pismenosti i kapaciteta korisnika sudova i naročito pojedinih advokata. Dijalog treba podstaći kroz (i) komunikacione kampanje, (ii) obuku o održavanju *online* ročišta za sudije, uz pozivanje advokata i drugih stručnih lica, i (iii) intervju sa advokatskim komorama i advokatima u cilju usklađivanja predloženih rješenja sa potrebama advokata/poslovnih subjekata i uzimanja u obzir njihovih bojazni.

105. VSTV i ministarstva pravde trebaju osigurati digitalnu inkluziju malih poslovnih subjekata pri razvoju novih elektronskih usluga. Stopa korištenosti interneta u BiH u 2018. godini bila je 70 posto, te je bila gotovo udvostručena u poređenju s 2008. godinom⁸⁴. Slična je stopa u drugim zemljama u regionu koje su prešle na obaveznu elektronsku komunikaciju za vrijeme krize, kao što je Hrvatska (Okvir.). Ovo ukazuje da nivo pristupa internetu u BiH omogućava korisnicima sudova korištenje elektronskih usluga. S obzirom na oklijevanje nekih MSP-ova da pređu na elektronske usluge, mogli bi se razmotriti određeni mehanizmi digitalne inkluzije, kao što su:

- Razvoj korisničke podrške za korištenje elektronskih usluga u pravosuđu, te stavljanje iste na raspolaganje korisnicima putem tradicionalnih sredstava komunikacije, kao što je usluga podrške putem telefona.
- Široka distribucija uputstava za korištenje elektronskih usluga putem namjenskih internet stranica i u prostorijama sudova, kako bi ta uputstva bila pristupačna korisnicima koji dolaze u sudove, te obuka sudskog osoblja za pružanje relevantnih informacija.
- Osmišljavanje elektronske aplikacije za smanjenje rizika od digitalne isključenosti: (i) usmjerenost na potrebe korisnika sudova, a ne na potrebe sudova prilikom razvoja elektronskih usluga, (ii) obezbjeđenje opcija za pristup elektronskim uslugama unaprijed, kao i vremena potrebnog za provjeru postavki i testiranje prije povezivanja, (iii) obezbjeđenje opcija za čuvanje i uređenje svih raspoloživih *online* obrazaca prije podnošenja, (iv) korištenje interaktivnih aplikacija koje informišu korisnika o narednim koracima i potvrđuju uspješan završetak preduzetih koraka i status podnošenja.
- Razvijanje elektronskih usluga u koordinaciji sa nadležnim državnim i entitetskim resornim ministarstvima i drugim tijelima koja su uključena u digitalnu inkluziju, radi pribavljanja informacija o raspoloživim mogućnostima u cilju prevazilaženja digitalnih izazova koji su relevantni za BiH.

106. Uvođenje *online* ročišta zahtijevaće procjenu IT kapaciteta i infrastrukture sudova kako bi se osiguralo da sudski sistem u BiH nije izložen kibersigurnosnim rizicima. Procjena postojeće IT

⁸⁴ Stopa korištenosti interneta odražava postotak pojedinaca koji imaju pristup Internetu. Izvor: 5G profil zemlje za Bosnu i Hercegovinu ITU https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/Europe/Documents/Events/2020/5G_EUR_CIS/5G_Bosnia%20and%20Herzegovina-final.pdf.

mrežne infrastrukture (kapacitet glavnog internet linka, mreže podatkovnog centra) i videokonferencijskog sistema, treba rezultirati izradom plana za korištenje sistema u raznim scenarijima opterećenja (npr. broj podržanih istovremenih konferencija, broj učesnika, optimalna video rezolucija). Procjenom se takođe treba utvrditi neophodna IT i audio/video oprema za održavanje *online* ročišta, uz osiguranje da su svi softveri i hardveri koji se koriste zaštićeni od kibersigurnosnih rizika. Na osnovu ove procjene, trebaju se identifikovati pilot sudovi za održavanje *online* ročišta. To treba biti osnova za implementaciju mrežne infrastrukture i videokonferencijskih sistema u svim sudovima. Ova procjena takođe treba biti osnov za sačinjavanje uputstava VSTV-a u pogledu minimalnih tehničkih uslova za održavanje *online* ročišta, a koja se tiču, između ostalog, hardvera, softvera, brzine mreže/internet konekcije i audio/video kodeka.

Zaključak

107. **Neočekivana kriza izazvana pandemijom COVID-19 imala je ogroman uticaj na sve aspekte rada sudova u BiH.** Za privredno pravosuđe u BiH, kriza je, kao i drugi promjenljivi faktori, stvorila brojne izazove, ukazala na slabosti sistema, ali i pružila nove mogućnosti za reformu:

- **Izazovi:** Većina izazova koji su se pojavili u vezi sa upravljanjem krizom bila je uzrokovana složenom državnim strukturom u BiH. Višerazinski i lokalni pristup upravljanju krizom otežao je sudovima definisanje jednoobraznog i koherentnog odgovora, te je takođe primorao VSTV da uloži značajne napore u koordinaciju aktivnosti sudova širom zemlje. Nakon inicijalnog *ad hoc* pristupa, a s obzirom da nema naznaka jenjavanja krize, pravo je vrijeme za VSTV da razmotri institucionalizovanje svojih napora za upravljanje krizom. Trebaju se izraditi opšte smjernice ili strategija za upravljanje krizom, dok se praćenje protoka predmeta i forumi za razmjenu dobrih praksi između sudova za bolje upravljanje rizicima trebaju organizovati kao redovne aktivnosti.
- **Slabosti:** Kriza je otkrila važnu slabost privrednog pravosuđa u BiH, a to je potpuno oslanjanje sistema na fizičku interakciju sa korisnicima sudova kada je u pitanju pružanje usluga. Opcije za komunikaciju na daljinu sa sudovima ili nisu uspostavljene ili, ako su uspostavljene, nisu potpuno funkcionalne niti su preferirane od strane osoblja i korisnika. Značajno je to da su digitalne usluge koje se pružaju u sudovima samo sporedne i čine samo djelić usluga koje sudovi tradicionalno pružaju (na primjer informacije na mrežnim stranicama, pristup spisima predmeta putem CMS-a, *online* obuke sudija). Međutim, nijedna faza suđenja ne može se sprovesti u elektronskom obliku ili na daljinu. Stranke ne mogu podnositi tužbe, predlagati dokaze niti podnositi žalbe u elektronskom obliku. Sudije ne mogu donositi presude niti davati procesne naloge za vrijeme rada od kuće/na daljinu. Niko ne može učestvovati na ročištu ako nije fizički prisutan na istom. Oslanjanje na interakciju licem u lice postoji u svakoj fazi postupka u privrednim predmetima, a tokom pandemije – krize kojom se može upravljati isključivo primjenom pravila o socijalnom distanciranju i izbjegavanjem fizičke interakcije – ovo je velika prepreka za nastavak poslovanja sudova i efikasno procesuiranje predmeta.
- **Prilike:** Kriza je stvorila priliku za sprovođenje dugo odgađane digitalizacije sudskih procesa i uvođenje elektronskih usluga u privredno pravosuđe – elektronske dostave podnesaka i *online* ročišta. Uočene slabosti privrednog pravosuđa u BiH snažan su argument u korist implementacije većih reformi u pravcu modernizacije i digitalizacije procesnih aktivnosti. Postoji opšta spremnost korisnika sudova, sudija i sudskog osoblja za podnošenje i razmjenu dokumenata elektronskim putem, dok je pravosudna zajednica spremna i za postavljanje temelja uvođenju i održavanju *online* ročišta. Donosioci odluka u pravosuđu, VSTV, ministarstva pravde, izvršna i zakonodavna tijela trebaju iskoristiti ovu priliku za implementaciju novih metoda rada pravosuđa. Te reforme neće biti korisne samo u kontekstu upravljanja krizom, već će imati dalekosežni efekat jer će moderna rješenja opstati nakon krize i doprinijeće ubrzanju rada i modernizaciji kada je u pitanju upravljanje privrednim predmetima u dugom roku.

Prilog 1. – Tabela preporuka

Preporuke i ključne aktivnosti:	Nadležnost	Vremenski okvir za sprovođenje
I. Unapređenje i usklađivanje odgovora pravosuđa BiH na krizu izazvanu pandemijom COVID-19		
1. VSTV treba razmotriti izradu strategije ili barem sveobuhvatnih smjernica o radu sudova: (i) za vrijeme krize i (ii) nakon krize. Strategija treba obuhvatiti naučene lekcije i buduće planove. Strategija treba institucionalizovati VSTV-ove napore za praćenje protoka predmeta u sudovima, komunikaciju sa različitim nivoima vlasti u cilju jasnijih pravila za rad sudova, kao i uspostavu redovnih foruma koji trebaju služiti kao središte za dijalog i razmjenu znanja između sudova i stručnih lica.	VSTV	Kratkoročno
2. Uspostaviti bolju komunikaciju i saradnju između kriznih tijela i pravosudne uprave kako bi se osiguralo da se potrebe pravosuđa uzimaju u obzir prilikom izrade mjera koje se donose kao odgovor na krizu. Predsjednici ili izabrani predstavnici sudova trebaju učestvovati na sjednicama kriznih štabova barem na lokalnom nivou.	VSTV, RS/FBiH MP-ovi, lokalni krizni štabovi	Kratkoročno
II. Praćenje protoka predmeta u sudovima BiH i promptno reagovanje na uočene promjene u dinamici opterećenja predmetima		
Kontinuirano praćenje statističkih podataka o protoku predmeta i ažurno reagovanje u cilju identifikovanja i rješavanja zastoja u procesuiranju predmeta i rješavanja problema pojedinačnih sudova, i to:	VSTV	Kratkoročno
<ul style="list-style-type: none"> Broj novih Ps predmeta u svim sudovima mogao bi se lako pratiti kako bi se osigurala blagovremena reakcija na potencijalno naglo povećanje broja ovih predmeta. 	VSTV	Kratkoročno
<ul style="list-style-type: none"> Povećanje zaostatka uslovljeno krizom u OS u Sarajevu treba se hitno riješiti. 	VSTV, OS u Sarajevu	Kratkoročno
<ul style="list-style-type: none"> Smanjen priliv predmeta sa prvostepenih sudova mogao bi se iskoristiti za smanjenje zaostatka u drugom stepenu. 	Drugostepeni sudovi/predsjednici sudova, VSTV	Kratkoročno
III. Unapređenje organizacije rada u sudovima i van sudova za vrijeme/nakon krize		
1. Privremena pravosudna tijela mogla bi se uspostaviti u sudovima u cilju rješavanja operativnih izazova koji se mogu pojaviti za vrijeme pandemije i nakon pandemije, kao i praćenja/informisanja VSTV-a o dinamici protoka predmeta u sudovima.	Predsjednici sudova, VSTV	Kratkoročno
2. Individualni sudovi trebaju biti u stanju prilagoditi vanredne mjere svojim specifičnim okolnostima i budžetu. Veliki sudovi kao što je OS u Sarajevu mogli bi razmotriti: <ul style="list-style-type: none"> ✓ produženje radnog vremena suda (posebno pisarnica) organizovanjem rada u smjenama za administrativno osoblje, ✓ uvođenje rada u smjenama za sudije i sudske osoblje u cilju optimizacije korištenja prostora u sudovima i izbjegavanja stvaranja gužvi, ✓ korištenje pregrada od pleksiglasa na ročištima (posebno u manjim sudnicama i sudijskim kancelarijama), ✓ praćenje i strogu kontrolu protoka ljudi u sudu. 	Predsjednici sudova	Kratkoročno
3. Pristup CMS-u van sudske prostorija mogao bi se omogućiti usvajanjem faznog pristupa, a kako bi se osigurao produktivniji i sigurniji rad od kuće. Omogućavanje takvog pristupa zahtijeva analizu pravnog okvira, IT	VSTV	Srednjoročno do dugoročno

Unapređenje privrednog pravosuđa u Bosni i Hercegovini u uslovima krize COVID-19

infrastrukture, sigurnosne infrastrukture podatkovnog centra i rizika vezanih za pristupanje CMS-u sa privatnih kompjutera, kao i rješavanje pitanja autentifikacije.		
IV. Poboljšanje efikasnosti u procesuiranju privrednih predmeta		
1. Daljinska komunikacija sa sudovima mogla bi se dodatno unaprijediti kroz: <ul style="list-style-type: none"> ✓ namjenske odjeljke o COVID-19 na internet stranicama sudova/VSTV-a sa ažuriranim podacima o radu sudova, ✓ procjenu i, po potrebi, povećanje kapaciteta telefonskih linija u sudovima u cilju lakše komunikacije sa sudovima, ✓ poticanje sudija da komuniciraju putem elektronske pošte (izrada smjernica) ✓ poticanje stranaka da pristupaju spisima predmeta prvenstveno putem CMS-a (npr. ukidanjem naknada za pristupne šifre za CMS i izradom infografike o korištenju CMS-a od strane stranaka) 	VSTV, sudovi	Kratkoročno
2. Sudovi sa neadekvatnim prostorijama mogli bi organizovati ročišta van suda kako bi se obezbijedila sigurnost učesnika ročišta i distanca među prisutnima.	Sudovi, predsjednici sudova	Kratkoročno
3. Procesuiranje predmeta moglo bi se unaprijediti kroz jednostavne tehnike suđenja kao što su: <ul style="list-style-type: none"> ✓ strogo pridržavanje procesnih rokova i svođenje broja ročišta i odgađanja na minimum, ✓ dobra priprema za ročišta (naročito za pripremno ročište) i zakazivanje ročišta u pravoj fazi postupka kako bi se osigurala temeljita ocjena prijedloga dokaza i odgovarajući odabir dokaza koji će se izvoditi na raspravi, ✓ korištenje mogućnosti predviđene ZPP-om RS-a da se pripremno ročište ne održi, ako je to prikladno. 	Sudovi uz podršku drugostepenih sudova	Kratkoročno
V. Preispitivanje programa i metoda obuke sudija		
1. Uputstva o učešću u online obukama mogla bi se izraditi i distribuirati sudijama i stručnim saradnicima radi poboljšanja njihovog iskustva.	CEST-ovi RS-a/FBiH	Kratkoročno
2. Priručnik za edukatore o načinu integracije novih tehnika učenja u obuku sudija mogao bi se izraditi u cilju optimizacije iskustva učenja i poboljšanja kvaliteta obuke.	CEST-ovi RS-a/FBiH	Kratkoročno
3. Programi obuke sudija mogli bi se prilagoditi radi obuhvatanja aktuelnih tema koje se tiču procesuiranja predmeta u vrijeme krize: <ul style="list-style-type: none"> ✓ upravljanje predmetima i digitalizacija sudskih postupaka, ✓ tumačenje pravila o višoj sili i nemogućnosti ispunjenja, ✓ pitanja stečajnog prava koja nisu obuhvaćena postojećim programima obuke. 	CEST-ovi RS-a/FBiH	Kratkoročno do srednjoročno
VI. Digitalizacija sudskih procesa kroz elektronsku komunikaciju i online ročišta		
1. Izmjena regulatornog okvira radi omogućavanja pružanja elektronskih usluga u privrednom pravosuđu	MP-ovi RS-a/FBiH,	
2. Online ročišta trebaju se uvesti korištenjem faznog pristupa. Trebaju se preduzeti sljedeći koraci: <ul style="list-style-type: none"> ✓ procijeniti u kojim vrstama privrednih predmeta su online ročišta najprikladnija, ✓ sprovesti analizu IT kapaciteta sudova i platformi koje bi se mogle koristiti za održavanje online ročišta, ✓ uspostaviti dijalog sa advokatima i malim poslovnim subjektima o održavanju online ročišta na način koji im je prihvatljiv, ✓ pilotirati online ročišta u odabranim prvostepenim sudovima, ✓ uvesti online ročišta isprva na osnovu pristanka stranaka, a kako bi se osigurao pristup pravdi za stranke koje nemaju IT kapacitete za 	MP-ovi RS-a/FBiH, uz podršku VSTV-a	Srednjoročno do dugoročno

Unapređenje privrednog pravosuđa u Bosni i Hercegovini u uslovima krize COVID-19

<p>prisustvovanje online ročištima, te omogućiti nekim strankama da fizički prisustvuju takvim ročištima</p> <p>✓ omogućiti online skupštine povjericilaca u stečajnim predmetima kako bi se osiguralo da se ovi predmeti mogu rješavati ako se kriza nastavi.</p>		
<p>3. Digitalna pismenost sudija mogla bi se unaprijediti kroz fokusirane obuke. Problemi vezani za digitalnu nepismenost stranaka mogli bi se riješiti kroz održavanje online ročišta samo uz pristanak stranke ili ako ročište zahtijeva samo prisustvo advokata ili vještaka, te kroz korištenje mehanizama za digitalnu inkluziju.</p>	<p>VSTV, CEST-ovi RS-a/FBiH, MP-ovi RS-a/FBiH, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH</p>	<p>Kratkoročno do srednjoročno</p>

Prilog 2. – Metodologija

Izveštaj analizira ključne izazove u procesuiranju privrednih predmeta u BiH koji su nastali kao posljedica izbijanja pandemije COVID-19, te daje preporuke za jačanje kontinuiteta u radu privrednog pravosuđa u uslovima krize. Nadovezujući se na preporuke, metode i rješenja za smanjenje broja neriješenih predmeta, uvođenje brzog kolosijeka za rješavanje pojedinih vrsta privrednih predmeta i ubrzavanje procesuiranja privrednih predmeta, a koji su prethodno razvijeni i predstavljeni u okviru Projekta, Izveštaj predlaže inicijalne mjere za odgovor na krizu koje mogu omogućiti pravosuđu u BiH suočavanje sa novonastalim izazovima na efikasniji način. Izveštaj je među-proizvod analize i podaci koji su korišteni za njegovu izradu odnose se na period zaključno sa 31. decembrom 2020. godine. Izveštaj je rezultat višefaznog analitičkog procesa:

- i) Pregled propisa i mjera. Pregled je obuhvatio zakonske i političke mjere koje su vlasti u BiH preduzele u uslovima krize, a koje su bile vezane za pandemiju COVID-19 u BiH, uključujući zakone, propise, smjernice i preporuke donesene od strane vlada u BiH prije i za vrijeme krize.
- ii) Komparativna analiza. Analiza je obuhvatila zakonodavne okvire, akademske radove i sudsku praksu, uključujući sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), a u cilju poređenja iskustava pravosuđa BiH sa iskustvom uporedivih jurisdikcija, te pružanja primjera dobre prakse.
- iii) Online anketa poslovnih subjekata. Anketa je pomogla u ocjeni inicijalnog uticaja pandemije COVID-19 na rad poslovnih subjekata. Anketa je distribuirana putem mreža privrednih komora RS i FBiH koje okupljaju preko 10.000 poslovnih subjekata, sa ciljem dobivanja odgovora od po 500 privrednih društava u svakoj komori. Komore su široko oglašavale Anketu u RS i FBiH. Anketa je bila dostupna svim poslovnim subjektima i bila je anonimna. Nisu svi poslovni subjekti odgovorili na sva anketna pitanja. U ovom Izveštaju upotrijebljeni su privremeni rezultati Ankete sakupljeni u periodu od novembra do decembra 2020. godine, a na osnovu ukupno 463 dobijena odgovora. Poslovni subjekti će nastaviti popunjavanje Ankete, a rezultati će se preispitati u sklopu Faze 2 analize nakon zatvaranja Ankete u januaru 2021. godine.
- iv) Diskusije u manjim grupama s advokatima. Diskusije u malim grupama o unaprijed određenim temama sprovedene su s ključnim korisnicima privrednog pravosuđa, uključujući 10 advokatskih kancelarija iz oblasti privrednog prava i Advokatsku komoru RS-a. Glavne tačke diskusije uključivale su rad sudova za vrijeme krize i efekte krize na procesuiranje privrednih predmeta, s posebnim naglaskom na pristupu sudskim prostorijama, organizaciji ročišta, radu pisarnica i komunikaciji sa sudovima; ključnim pravnim pitanjima koja su se pojavila ili se očekuje da će se pojaviti uslijed pandemije COVID-19; i mogućnostima za održavanje *online* ročišta i elektronsku komunikaciju sa sudovima.
- v) Virtuelni sastanci sa sudovima. Sastanci su održani sa predsjednicima sudova i sudijama na privrednom referatu iz sedam prvostepeni i drugostepeni sudova iz BiH u oktobru i novembru 2020. godine. Ključne teme uključivale su uticaj krize COVID-19 na rad sudova i procesuiranje predmeta; ključna pravna pitanja koja su se pojavila ili se očekuje da će se pojaviti uslijed krize; opcije za uvođenje brzog kolosijeka za procesuiranje privrednih predmeta, uključujući *online* ročišta, rješavanje predmeta isključivo na osnovu pismena i elektronsku komunikaciju sa sudovima; korištenje IT-a u sudovima.
- vi) Analiza statističkih podataka. U cilju potkrepljivanja nalaza iz drugih izvora i pomoći u osmišljavanju mjera za unapređenje, analizirani su VSTV-ovi statistički podaci o protoku privrednih predmeta za: (i) prvostepene i drugostepene sudove, (ii) 2018., 2019. i 2020. godinu, i (iii) glavne vrste predmeta koji se rješavaju u parničnom postupku (Mals Kom, Mals, St, L, Ps prvostepene predmete i Mož, Pvlž, Pvl, Pž drugostepene predmete). Predmet analize bili su OS-ovi u Bihaću, Goraždu, Kaknju, Livnu, Mostaru, Orašju, Sarajevu, Travniku, Tuzli, Zenici, Čitluku, Širokom Brijegu i Žepču, te OPS-ovi u Banjaluci, Bijeljini, Doboju, Istočnom Sarajevu, Prijedoru i Trebinju (prvostepeni); kantonalni sudovi u Bihaću, Goraždu, Livnu, Mostaru, Novom Travniku, Odžaku, Sarajevu, Tuzli, Zenici i

Širokom Brijegu, te VPS u Banjaluci (drugostepeni sud). Poseban akcenat bio je na Općinskom sudu i Kantonalnom sudu u Sarajevu, i Okružnom privrednom sudu i Višem privrednom sudu u Banjaluci, najvećim sudovima u FBiH i RS. U cilju razmatranja trendova opterećenja privrednim predmetima, analiza je sagledala tri razdoblja: „zatvaranje“ (od 16. marta – 15. maja 2020. godine) i dva identična vremenska razdoblja prije i nakon „zatvaranja“ (od 16. januara – 15. marta 2020. godine i 16. maja – 16. jula 2020. godine), takođe u poređenju sa statistikom za ista razdoblja 2019. godine. Brojevi neriješenih predmeta zaključno sa 16. julom 2020. godine (posljednji dan koji je korišten u svrhe ovog Izvještaja), 31. decembrom 2018. godine i 31. decembrom 2019. godine takođe su međusobno upoređeni.

Prilog 3. – Prijedlog programa obuke za sudije na privrednom referatu u 2021. godini⁸⁵

Tema	Vrsta i obim edukacije	Organizacija
Upravljanje predmetima i <i>online</i> ročišta	<ul style="list-style-type: none"> • Upravljanje predmetima za vrijeme krize • Tumačenje procesnih pravila relevantnih za upravljanje predmetima za vrijeme krize • Korištenje IT-a u sudskim postupcima • <i>Online</i> ročišta 	<p><u>Edukator</u>: Profesor prava ili pravni stručnjak, domaći sudija</p> <p><u>Metodologija</u>: Kombinacija prezentacija i rada u grupama. Unaprijed pripremljeni materijali za učenje trebaju se distribuirati učesnicima radi osiguravanja boljeg kvaliteta rada u grupama</p>
Tumačenje pravila o višoj sili i nemogućnosti ispunjenja	<ul style="list-style-type: none"> • Uticaj izbijanja pandemije COVID-19 na ispunjavanje ugovornih obaveza, uključujući kašnjenja u ispunjavanju ugovornih obaveza • Tumačenje klauzula o višoj sili i nemogućnosti ispunjenja 	<p><u>Edukator</u>: Profesor prava ili drugi pravni stručnjak i domaći sudija</p> <p><u>Metodologija</u>: Kombinacija prezentacija i rada u grupama. Unaprijed pripremljeni materijali za učenje trebaju se distribuirati učesnicima u cilju boljeg kvaliteta rada u grupi.</p>
Procjena vrijednosti imovine i stečaj u vrijeme pandemije COVID-19	<ul style="list-style-type: none"> • Pristupi procjeni vrijednosti imovine poslovnih subjekata • Ključni izazovi u vezi sa procjenom vrijednosti imovine poslovnih subjekata u stečajnom postupku 	<p><u>Edukator</u>: Profesor prava ili drugi pravni stručnjak</p> <p><u>Metodologija</u>: Kombinacija prezentacija, studije slučaja i rada u grupi. Unaprijed pripremljeni materijali za učenje trebaju se distribuirati učesnicima u cilju boljeg kvaliteta rada u grupi.</p>

⁸⁵ Za vrijeme izrade ovog izvještaja, CEST-ovi su prihvatili prijedlog programa obuke te su u prvom kvartalu 2021. godine održali obuke na nabrojane teme barem jednom. Na zahtjev sudija, obuke će se ponoviti u toku 2021. godine.