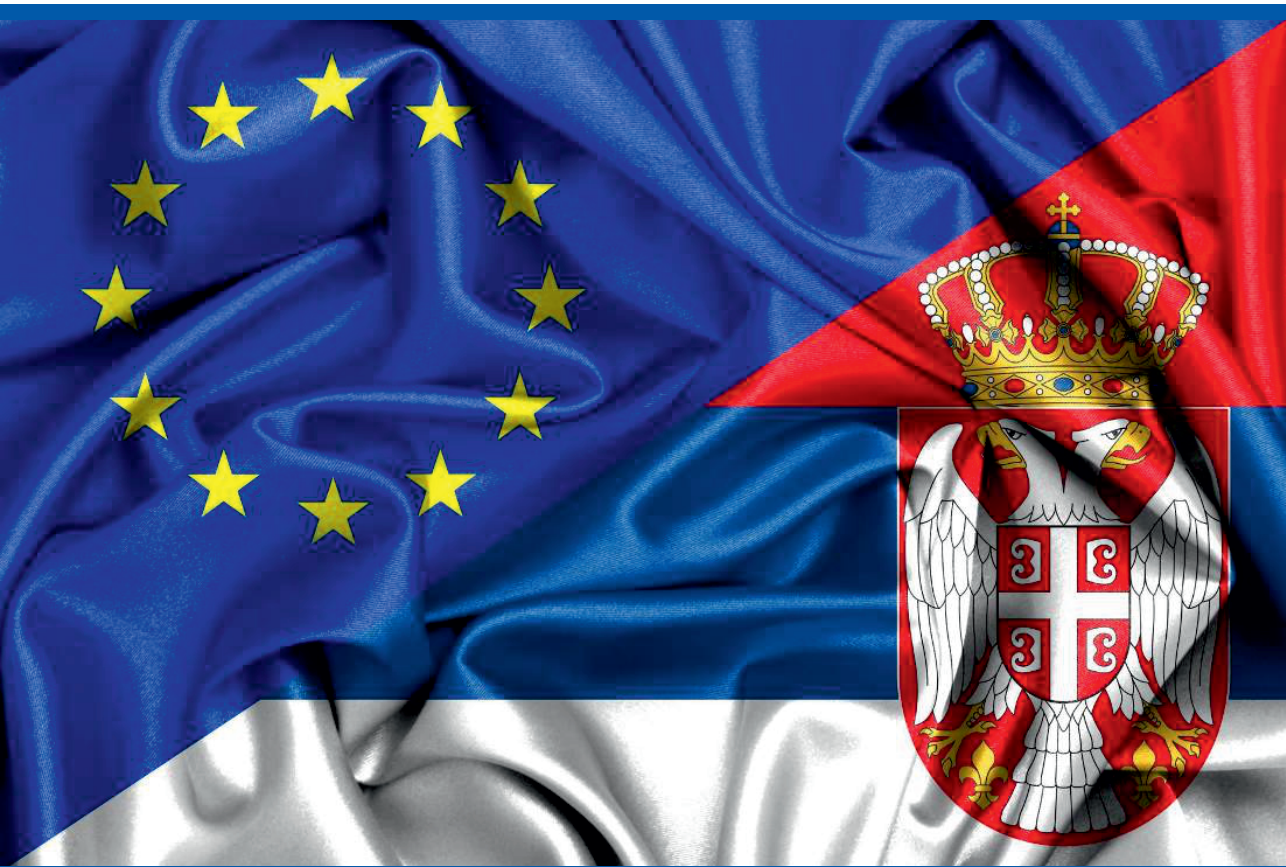




УДРУЖЕЊЕ ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА
И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ



GDE JE PRAVOSUĐE U SRBIJI U ISPUNJENJU PRELAZNIH MERILA IZ POGLAVLJA 23 -TEHNIČKI IZVEŠTAJ



Gde je pravosuđe u Srbiji u ispunjenju prelaznih merila iz Poglavlja 23 -tehnički izveštaj

UDRUŽENJE JAVNIH TUŽILACA
I ZAMENIKA JAVNIH TUŽILACA SRBIJE

Septembar 2020.

Gde je pravosuđe u Srbiji u ispunjenu prelaznih merila iz Poglavlja 23 -tehnički izveštaj

Autor:
Udruženje javnih tužilaca i
zamenika javnih tužilaca Srbije

Izdavač:
Udruženje javnih tužilaca i
zamenika javnih tužilaca Srbije

Tiraž:
600

Ova publikacija je nastala u okviru projekta "Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji" koji Udruženje tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije realizuje u partnerstvu sa Beogradskom otvorenom školom i uz podršku Švedske. Stavovi i mišljenja autora izneta u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno i mišljenje partnera i donatora.



CIVILNO DRUŠTVO ZA
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI



BOŠ
BEOGRADSKA
OTVORENA
ŠKOLA



Švedska
Sverige

SADRŽAJ

TEHNIČKI IZVEŠTAJ O NAPRETKU U OBLASTI REFORME PRAVOSUĐA	
- REFORMA JAVNOG TUŽILAŠTVA	5
 CILJ IZRADE TEHNIČKOG IZVEŠTAJA	5
 STRATEŠKI OKVIR U OBLASTI PRAVOSUĐA	5
 INSTITUCIONALNI OKVIR – GLAVNI AKTERI REFORME PRAVOSUĐA	11
 EVROPSKE INTEGRACIJE KAO PODSTICAJ REFORMI	13
 METODOLOGIJA IZRADE TEHNIČKOG IZVEŠTAJA	14
 ANALIZA OSTVARENOSTI PRELAZNIH MERILA	15
1. PRELAZNO MERILO – NEZAVISNOST PRAVOSUĐA	15
2. PRELAZNO MERILO - SISTEM VREDNOVANJA ZA SUDIJE I TUŽIOCE.....	24
3. PRELAZNO MERILO – VISOKI SAVET SUDSTVA I DRŽAVNO VEĆE TUŽILACA	30
4. PRELAZNO MERILO - SLUČAJNA AUTOMATSKA RASPODELA	36
5. PRELAZNO MERILO - SISTEM ODGOVORNOSTI I PREVENCIJA SUKOBA INTERESA	39
6. PRELAZNO MERILO – DISCIPLINSKI SISTEM	46
7. PRELAZNO MERILO – PRAVOSUDNA AKADEMIJA	49
8. PRELAZNO MERILO – PROCENA MREŽE SUDOVA I TUŽILAŠTVA	53
9. PRELAZNO MERILO – STRATEGIJA UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA	55
10. PRELAZNO MERILO – SMANJENJE BROJA STARIH PREDMETA	56
11. PRELAZNO MERILO – JAVNI IZVRŠITELJI	59
12. PRELAZNO MERILO – E-PRAVOSUĐE	61
13. PRELAZNO MERILO – UJEDNAČENOST SUDSKE PRAKSE	64
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	68

Tehnički izveštaj o napretku u oblasti reforme pravosuđa – reforma javnog tužilaštva

Cilj izrade Tehničkog izveštaja

Poslednjih godina se u oblasti pravosuđa sprovode značajne reforme. One su, praćene čestim izmenama propisa i osnivanjem novih institucija i tela. Međutim, dalje reforme koje bi doprinele ostvarivanju evropskih standarda u pravosuđu podrazumevaju preduzimanje veoma složenih aktivnosti, koje zahtevaju sagledavanje učinka i rezultata prethodnih. Zbog toga su pripremljeni i objavljeni izveštaji koji se odnose na napredak u sprovođenju određenih mera za celokupno pravosuđe, kao što je Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, ali i drugi izveštaji koji se odnose na pravosuđe u celini.¹ Međutim, čini se da se u tim dokumentima često zanemaruje detaljnija analiza rezultata reformskih aktivnosti koje se odnose na javna tužilaštva. Jedini dokument koji se detaljnije bavi tom oblašću jeste Funkcionalna analiza javnog tužilaštva koju je pripremila Svetska banka 2018. godine.² Osim toga, većina izveštaja je informativnog karaktera i u njima se isključivo nabrajaju izmenjeni akti, ali se ne navodi uticaj koji na praksu i rad relevantnih institucija imaju izmene tih propisa. Imajući to u vidu, Udruženje tužilaca je postavilo kao cilj pripremu Tehničkog izveštaja koji će omogućiti uvid u rezultate reforme javnog tužilaštva i stepen usklađenosti sa evropskim standardima.

Javni tužioci predstavljaju veoma važnu kariku krivičnog pravosuđa i od njihovog rada u velikoj meri zavisi poverenje građana u rad pravosudnih organa. Njihova nezavisnost i samostalnost predstavlja veoma bitan preduslov za percepciju nezavisnosti i samostalnosti celokupnog pravosudnog sistema.

Strateški okvir u oblasti pravosuđa

Reforma pravosuđa u Srbiji započela je nakon 2000. godine. Prvi strateški dokument koji je definisao pravac reforme bila je Nacionalna strategija reforme pravosuđa

¹ Tokom jula meseca 2020. godine Republika Srbija je izmenila Akcioni plan za Poglavlje 23.

² Functional Review of the Prosecution System in Serbia, January 15, 2019.

iz 2006. godine,³ čiji ključni elementi su kasnije ugrađeni u Ustav iz 2006. godine. Međutim, prema mišljenju Venecijanske komisije iz 2007. godine o Ustavu Srbije te odredbe nisu usklađene sa evropskim standardima. U Mišljenju Venecijanske komisije date su preporuke o izmenama Ustava, posebno odredbi kojima je propisan način izbora sudija i javnih tužilaca. Odredbom člana 159. Ustava propisano je da se javni tužioci biraju od strane Narodne skupštine na predlog Vlade, a zamenici javnih tužilaca od strane Narodne skupštine na predlog Državnog veća tužilaca. Takva odredba sadrži rizik od neopravdane politizacije postupka imenovanja. Osim toga, prema mišljenju Venecijanske komisije odredba člana 160. Ustava takođe sadrži rizik političkog uplitanja u rad javnog tužilaštva, s obzirom da je propisana odgovornost Republičkog javnog tužioca Narodnoj skupštini, javnih tužilaca Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini i odgovornost zamenika javnih tužilaca javnom tužiocu.⁴ Odgovornost Republičkog javnog tužioca Narodnoj skupštini nije upitna, već isključivo paralelizam odgovornosti javnih tužilca višem javnom tužiocu i Narodnoj skupštini.⁵

Ključne promene ostvarene u skladu sa Strategijom iz 2006. godine:

- Osnovan je i započeo sa radom Visoki savet sudstva;
- Osnovano je i započelo sa radom Državno veće tužilaca;
- Sproveden je reizbor svih sudija i javnih tužilaca;
- Značajno je smanjena pravosudna mreža;
- Uvedeni su novi sudovi – Osnovni, Viši, Apelacioni i Vrhovni kasacioni sud, umesto dotadašnjih Opštinskih, Okružnih i Vrhovnog suda;
- Prekršajni sudovi postali su deo pravosudnog sistema;
- Osnovan je specijalizovani Upravni sud;
- Donet je novi Zakonik o krivičnom postupku kojim je promenjena uloga javnog tužilaštva u krivičnom postupku, a ukinute istražne sudije;
- Osnovana je Pravosudna akademija i počelo sa sprovođenjem početne obuke;
- Uveden automatski sistem upravljanja predmetima (AVP) u svim sudovima.

³ Nacionalna strategija reforme pravosuđa Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 44/2006). Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 98/2006).

⁴ U tekstu amandmana na Ustav Republike Srbije predložen je novi naziv: Vrhovni javni tužilac. U tekstu se s obzirom na pozitivno zakonodavstvo koristi postojeći naziv: Republički javni tužilac.

⁵ Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje o Ustavu Srbije usvojeno od strane Komisije na 70. plenarnoj sednici (Venecija, 17.18, mart 2007), Strazbur 19. mart 2007. godine, Mišljenje broj 405/2006, str. 17. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e)

Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Srbije uticalo je na sadržaj narednih strateških dokumenata, tako je kao jedan od ciljeva utvrđena izmena navedenih Ustavnih odredbi. Kako bi se obezbedio kontinuitet reformi donet je sledeći strateški dokument 2013. godine. Cilj donošenja ***Nacionalne strategije reforme pravosuđa 2013-2018*** bio je unapređivanje nezavisnosti pravosuđa, jačanje nepristrasnost, stručnosti, odgovornosti i efikasnosti nosilaca pravosudnih funkcija.⁶ Strategija je predstavljala osnov za unapređenje usvojenog pravnog okvira u navednim oblastima, institucionalno i profesionalno jačanje kapaciteta Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, Pravosudne akademije kao i povezivanje reforme pravosuđa sa procesom evropskih integracija. Zbog toga su zahtevi koji se odnose na reformu pravosuđa povezani sa standardima Evropske unije i preporukama Saveta Evrope.

Iako su prema izveštaju Evropske komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji iz 2011. godine uspostavljeni pravni i institucionalni okvir koji obuhvata donošenje pravosudnih zakona, osnivanje Državnog veća tužilaca, Visokog saveta sudstva i Pravosudne akademije, pojedina pitanja nisu bila rešena. Ta pitanja se odnose na izbor sudija i javnih tužilaca na transparentan način, procenu pravosudnih mera na adekvatan način, kao i uspostavljanje adekvatnih kapaciteta Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva i njihovih Administrativnih kancelarija. Osim toga, nisu postojali ni adekvatni kriterijumi za vrednovanje rada sudija i javnih tužilaca. Uočeni su i nedostaci u vezi sa garancijom nezavisnosti sudija i javnih tužilaca, kao i nedovoljna transparentnost rada Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva i nedovoljna dostupnost sudske prakse. Cilj Strategije je bio osim izmene propisa i unapređenja prakse i jačanje poverenja javnosti u rad pravosudnih institucija.

Ključne promene ostvarene u skladu sa Strategijom iz 2013. godine:

- Proširena je pravosudna mreža – povećan je broj sudova i javnih tužilaštava;
- Uveden moderan sistem upravljanja predmetima u jedan broj sudova (SAPS) i deo javnih tužilaštava (SAPO)
- Uspostavljen sistem izbora, napredovanja i disciplinskog postupka za sudije i javne tužioce u skladu sa unapred utvrđenim kriterijuma i postupkom koji sprovodi Državno veće tužilaca i Visoki savet sudstva;
- Državno veće tužilaca i Visoki savet sudstva preuzeli su deo budžetskih ovlašćenja od Ministarstva pravde;
- Uvedeni su javni beležnici i javni izvršitelji kao nove profesije kojima je prenet deo sudske nadležnosti.

⁶ Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013-2018 ("Službeni glasnik RS", broj 57/2013).

Uprkos pozitivnim rezultatima koji su u određenim oblastima ostvareni u prethodnom periodu, pre svega u pogledu efikasnosti, i dalje postoji potreba za unapređenjem funkcionisanja pravosuđa. Nova **Strategija razvoja pravosuđa 2020-2025** usvojena je 2020. godine.⁷ U skladu sa njom prioriteti države su: dalje jačanje nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva kroz unapređenje normativnog i institucionalnog okvira za primenu usvojenih kriterijuma i merila objektivnog, transparentnog i na rezultatima zasnovanog sistema izbora nosilaca pravosudnih funkcija i izbornih članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca iz reda sudija odnosno zamenika javnih tužilaca, kriterijuma za napredovanje i vrednovanje rada sudija i tužilaca, jačanje stručnih i kadrovskih kapaciteta sudova i javnih tužilaštava, Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, jačanje integriteta nosilaca pravosudnih funkcija, članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca kroz poštovanje etičkih principa, unapređenje odgovornosti pravosudnog sistema kroz jačanje mehanizma odgovornosti sudija i javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca putem praćenja rezultata postupanja disciplinskih organa, etičkih odbora u praćenju poštovanja odredaba etičkih kodeksa uključujući i promociju etičkih principa i značaja samoprocenjivanja u profesionalnom ponašanju, putem daljeg jačanja nepristrasnosti nosilaca pravosudnih funkcija doslednom primenom principa automatske raspodele predmeta, dalje unapređenje stručnosti i osposobljenosti nosilaca pravosudnih funkcija i zaposlenih u pravosuđu, definisanja uloge i položaja Pravosudne akademije i jačanje njenih kapaciteta kako bi ulazak u pravosuđe bio zasnovan na postignutim rezultatima, kao i kako bi se u tom postupku obezbedila transparentnost i ravnopravnost, dalju realizaciju programa početne i stalne obuke, podizanje efikasnosti pravosudnog sistema putem analize i prilagođavanja pravosudne mreže, smanjenje ukupnog broja nerešenih predmeta sa posebnim akcentom na stare predmete i sprečavanje povećanja broja starih predmeta, dostupnost pravnih propisa i uspostavljanje adekvatnih mehanizama za ujednačavanje i objavljivanje sudske i javnotužilačke prakse, unapređenje sistema besplatne pravne pomoći, sistema upravljanja pravosudnom upravom, unapređenje alternativnih metoda rešavanja sporova i razvijanje IT sistema u pravosuđu. Postizanje navedenih ciljeva ujedno doprinosi i podizanju poverenja javnosti u rad pravosuđa. Od posebnog značaja za realizaciju tog cilja jeste unapređenje transparentnosti rada pravosudnih institucija.

Strategijom razvoja pravosuđa 2020-2025 za realizaciju cilja koji se ogleda u daljem unapređenju normativnog okvira i jačanju instituconalnih mehanizama kojima se onemogućava svaki neprimeren ili nedozvoljen uticaj i pritisak kojim bi se

⁷ Strategija razvoja pravosuđa za period 2020-2025. godine (Službeni glasnik RS", broj 101/2020).

ometalo sprovođenje pravde, kao i uticaj zakonodavne i izvršne vlasti u postupku odabira, predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije potrebno je okončati postupak promene Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe, a u cilju daljeg jačanja nezavisnosti sudova i samostalnosti javnog tužilaštva u skladu sa evropskim standardima (posebno standardima Evropske komisije). Osim toga, potrebno je razgraničiti i precizirati nadležnosti između Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca i Ministarstva pravde u cilju organizacionog i budžetskog jačanja nezavisnosti sudstva i samostalnosti javnog tužilaštva. Zatim je potrebno sprovesti usklađivanje pravosudnih zakona i podzakonskih akata sa novim ustavnim i zakonskim rešenjima, unapređenje institucionalnog okvira u skladu sa novim ustavnim i zakonskim rešenjima i relevantnim analizama, kontinuirano i dosledno sprovoditi nadzor nad primenom pravosudnih zakona izmenjenih u skladu sa novim ustavnim rešenjima, unaprediti stručnost i osposobljenost zaposlenih u administrativnim kancelarijama Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca i propisivanje javnih i jedinstvenih kriterijuma u pogledu izbora i napredovanja sudijskih ili tužilačkih pomoćnika u cilju uspostavljanja sistema karijernog napredovanja i posebne profesije. Jedan od veoma važnih ciljeva je i stvaranje normativnog okvira za unapređenje nezavisnosti Pravosudne akademije i jačanje njenih kapaciteta u cilju efikasnog vršenja njenih nadležnosti.

Za razliku od prethodnih strategija koje su bile praćene akcionim planovima koji su detaljno razrađivali aktivnosti koje će dovesti do ostvarenja postavljenih ciljeva, aktuelna Strategija nije dopunjena akcionim planom. Ostaje da se vidi na koji način će se realizovati postavljeni ciljevi.

Pored strateških dokumenata, evropske integracije imaju značajan uticaj na određivanje pravca reforme pravosuđa. Tako je Narodna skupština Republike Srbije usvojila u aprilu 2016. godine **Akcionni plan za Poglavlje 23** kao krovni strateški dokument u oblasti pravosuđa i okvir kojim su definisane aktivnosti koje će se sprovesti nakon njegovog usvajanja, a sa kojima će biti usklađeni svi ostali strateški dokumenti.⁸ Usvajanje Akcionog plana za Poglavlje 23 predstavljalo je uslov za otvaranje pregovora za Poglavlje 23. Navedenim dokumentom su definisane aktivnosti koje je neophodno sprovesti kako bi se sprovele preporuke iz Izveštaja o skriningu za Poglavlje 23 i uskladio pravni i institucionalni okvir Republike Srbije sa evropskim standardima. Akcionim planom predviđene su mere i rokovi u procesu reforme koje Srbija treba da preduzme u oblasti pravosuđa, borbe protiv korupcije

⁸ Action Plan for Chapter 23, available at:

<https://www.mpravde.gov.rs/files/action%20plan%20for%20chapter%2023%20with%20implementation%20status%20on%2031st%20july%202018.pdf>. Akcionni plan za poglavlje 23 je revidiran 2020. godine i dostupan na veb-stranici: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

i zaštite osnovnih prava, a u cilju harmonizacije nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama Evropske unije.

Krajem 2018. godine, Ministarstvo pravde započelo je postupak revizije Akcionog plana za Poglavlje 23. Te izmene uslovio je Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23. Prema navedenom dokumentu više od 2/3 aktivnosti je sprovedeno, ali je neophodna revizija i definisanje budućih koraka koje je potrebno preduzeti da bi se u potpunosti ispunile preporuke iz Izveštaja o skriningu koje su dopunjene prelaznim merilima sa novim rokovima za realizaciju. **Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23** usvojen je u julu 2020. godine.⁹ U njemu je sadržan pregled novih aktivnosti koje je neophodno realizovati u okviru novih rokova. U Akcionom planu aktivnosti se mogu podeliti u nekoliko grupa: normativno regulisanje i usaglašavanje (izmene Ustava, zakonodavnog i podzakonskog okvira, usvajanje strateških dokumenata-drugih strategija i akcionih planova, smernica, uputstava), jačanje institucionalnih i administrativnih kapaciteta svih institucija koje su uključene u proces sprovođenja aktivnosti, njihove međusobne saradnje i komunikacije, unapređenje veština i znanja putem saradnje.

Neophodno je spomenuti da u revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 nisu unete sugestije nevladinog sektora. Prema zajedničkom komentaru radne grupe Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 23 u nacrtu Akcionog plana, a što je zadržano i u konačnoj verziji izbirsana je većina prvobitno predviđenih aktivnosti ili su izmenjene prethodno planiranje aktivnosti, kao što je npr. preporuka o potrebi promene Ustava, koje još uvek nisu sprovedene. To utiče na pogrešnu percepciju da su neke preporuke već ispunjene. Zbog toga bi prema mišljenju stručnjaka adekvatnije rešenje bilo da se naznači u kojoj meri je određena aktivnost ispunjena u prethodnom periodu i da se predvide mehanizmi za praćenje praktične primene i realizacije tih aktivnosti.¹⁰

⁹ Revidirani akcioni plan za poglavlje 23, pravosuđe i osnovna prava, jul 2020.
<https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

¹⁰ Zbirni komentar na prvi nacrt Akcionog plana za Poglavlje 23 Radna grupa Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 23
<https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>, str. 5.

Institucionalni okvir – glavni akteri reforme pravosuđa

Glavni institucionalni akteri reforme pravosuđa u Republici Srbiji su: Ministarstvo pravde, Državno veće tužilaca, Republičko javno tužilaštvo, Visoki savet sudstva i Vrhovni kasacioni sud. Nihov položaj i nadležnost uređeni su Ustavom i zakonom. Nadležnosti nekih od navedenih tela se preklapaju, dok bi u cilju jačanja samostalnosti i nezavisnosti pravosuđa neke nadležnosti Ministarstva pravde trebale da budu delegirane Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca (amandmanima na Ustav predložen je naziv Visoki savet tužilaštva).

- **Ministarstvo pravde** je vodeća institucija u oblasti rukovođenja reformom pravosuđa, kao i koordinacijom u primeni Akcionog plana za Poglavlje 23. Međutim, primećuje se da je uloga Ministarstva pravde izmenjena u skladu sa ciljevima koji su definisani u Nacionalnoj Strategiji reforme pravosuđa iz 2013. godine. Kada su uspostavljeni Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca glavni deo nadležnosti koji se odnosi na upravljanje pravosuđem prešao je sa Ministarstva na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Jedna od osnovnih nadležnosti Ministarstva sada se odnosi na razvoj politika i pravnog okvira, kao i uspostavljanje opštih okvira za pravosuđe. Normativne aktivnosti su od posebnog značaja, a posebno u vezi sa napretkom Srbije u procesu evropskih integracija. Međutim, neke nadležnosti u oblasti upravljanja pravosuđem i dalje ostaju u nadležnosti Ministarstva pravde, kao što su: usvajanje Pravilnika o upravi u javnom tužilaštvu, nadležnost za usvajanje akata o sistematizaciji za javna tužilaštva, planiranje i izvršavanje budžeta tužilaštva u odnosu na administrativno osoblje i upravljanje informacionim sistemom i infrastrukturom.
- **Visoki savet sudstva** je nezavisno i samostalno telo koje u skladu sa Ustavom i Zakonom o Visokom savetu sudstva garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Uspostavljeno je 2009. godine Zakonom o Visokom savetu sudstva.¹¹ Njegova uloga je od značaja za određivanje broja sudija u sudovima, postupak izbora, unapređenja i prestanak sudijske funkcije, poštovanje i unapređenje sudijske etike i programa stručnog usavršavanja.
- **Vrhovni kasacioni sud** je najviši sud u Republici Srbiji. Odlučuje o vanrednim pravnim sredstvima izjavljenim na odluke sudova Republike Srbije i u drugim stvarima određenim zakonom, o sukobu nadležnosti između sudova, ako za

¹¹ Zakon o Visokom savetu sudstva („Službeni glasnik RS“, broj 116/2008, 101/2010, 88/2011 i 106/2015).

odlučivanje nije nadležan drugi sud i o prenošenju nadležnosti radi lakšeg vođenja postupka ili drugih važnih razloga. Kada postupa van suđenja Vrhovni kasacioni sud obezbeđuje jedinstvenu primenu prava i jednakost stranaka u sudskim postupcima, razmatra primenu zakona i drugih propisa, kao i rad sudova, imenuje sudije Ustavnog suda, daje mišljenje o kandidatu za predsednika Vrhovnog kasacionog suda i vrši druge nadležnosti propisane zakonom. U materiji zaštite prava na suđenje u razumnom roku, on odlučuje o prigovoru radi ubrzanja postupka i žalbi.

- **Državno veće tužilaca** zajedno sa Republičkim javnim tužilaštvom predstavlja veoma važno telo koje garantuje samostalnost i nezavisnost javnotužilačkog sistem Republike Srbije. U nekim aspektima nadležnosti Državnog veća tužilaca i Republičkog javnog tužilaštva se preklapaju, pa postoji potreba za koordinacijom. Republičko javno tužilaštvo nadgleda efikasnost obrade predmeta, dok je Državno veće tužilaca zaduženo za upravljanje ljudskim resursima. Prema Ustavu i Zakonu o Državnom veću tužilaca iz 2008. godine Državno veće tužilaca je definisano kao samostalno i nezavisno telo koje obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca.¹² Srbija se opredelila za institucionalni model koji štiti samostalnost javnog tužilaštva objedinjavanjem administrativnih, finansijskih, organizacionih i profesionalnih funkcija u jedinstvenu strukturu. Državno veće tužilaca odlučuje o imenovanju zamenika na stalnu funkciju, ima značajnu ulogu u disciplinskom postupku i ocenjivanju javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, utvrđuje programe početne ili stalne obuke javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, donosi etički kodeks, predlaže budžet, tekuće troškove tužilaštava i prati njihovo izvršenje.
- **Republičko javno tužilaštvo** je najviše javno tužilaštvo u Republici Srbiji. U njegovoj nadležnosti je ulaganje vanrednih pravnih lekova protiv pravosnažnih sudskih odluka, rešavanje sukoba nadležnosti između javnih tužilaštava i prenos nadležnosti na druga javna tužilaštva. Republičko javno tužilaštvo nadležno je i za obavljanje poslova koji se tiču odnosa sa javnošću i komunikacije sa medijima, kao i drugih administrativnih i tehničkih poslova koji spadaju u delokrug rada RJT. Osim toga, izrađuje dokumenta u kojima su sadržane mere koje se odnose na koordinaciju rada nižih javnih tužilaštava, uključujući obavezna uputstva.

¹² Zakon o Državnom veću tužilaca („Službeni glasnik RS“, broj 116/2008, 101/2010, 88/2011 i 106/2015).

Evropske integracije kao podsticaj reformi

Proces pristupanja Evropskoj uniji je sve rigorozniji i složeniji u odnosu na prethodni period, što je posledica iskustva evropskih institucija iz ranijih proširenja, pre svega sa Bugarskom i Rumunijom. Imajući u vidu izazove sa procesom verifikacije i koordinacije, kao kontrolom nakon pristupanja Evropskoj uniji, Evropska komisija je vladavinu prava postavila u središte procesa proširenja Evropske unije. Novi pristup proširenju Savet je odobrio u decembru 2011. godine. Prema njemu zemlje koje teže članstvu u Evropskoj uniji moraju posebnu pažnju da posvete pravosudnoj reformi.¹³ Zbog toga se monitoring napretka za Poglavlje 23 i 24 odvija na svakih šest meseci za razliku od izveštaja u drugim poglavljima koji se sastavljaju za jednogodišnji period.¹⁴ Početkom 2020. godine Savet je usvojio novu metodologiju proširenja kako bi se obezbedila bolja kontrola procesa i merenje ostvarenih rezultata. Ostaje da se vidi kako će ova metodologija biti primenjena u praksi.

Kako bi se usvojile pravne tekovine Evropske unije Republika Srbija je donela **Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije**. Program predstavlja višegodišnji plan usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima Evropske unije. Cilj njegovog donošenja je omogućavanje praćenja tempa, obima i kvaliteta usklađivanja na nacionalnom nivou. Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije je nastavak Nacionalnog programa za integraciju (NPI) koji je realizovan u periodu od 2008. do 2012. godine i obezbeđuje kontinuitet procesa usklađivanja propisa. Prvi nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije odnosio se na period 2013-2016. godine. Drugi revidirani Nacionalni program usvojen je 2016, a 2018. godine treći (aktuelni) za period 2018-2021. godine.¹⁵

Od značaja za pristupanje Evropskoj uniji i praćenje učinka na nacionalnom nivou jeste i sadržaj **Zajedničkih pozicija Evropske unije za Poglavlje 23** kao dokumenta u kojem su sadržani uslovi čije se ispunjenje od strane zemalja članica Evropske unije u navedenim poglavljima zahteva od Republike Srbije kako bi ukoliko ispuni i ostale neophodne uslove definisane za ostala pregovaračka poglavlja mogla da postane njena punopravna članica.

13 Zaključak Saveta o proširenju i procesu stabilizacije i pridruživanja, 11. decembar 2011.

14 Poslednji Izveštaj o napretku Srbije za Poglavlje 23 donet je u junu 2020. godine. Tekst na engleskom jeziku je dostupan na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Non_paper_Ch_23_24_June_2020.pdf

15 Tekst Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije 2018-2021 usvojen u februaru mesecu 2018. godine dostupan je na veb-stranici: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2018_2021.pdf

Odluka o otvaranju pregovaračkih Poglavlja 23 i 24 doneta je 2016. godine u Briselu u skladu sa uslovima predstavljenim u Zajedničkim pozicijama Evropske unije (Zajednička pozicija za Poglavlje 23 i Zajednička pozicija za Poglavlje 24). Prva se odnosi na oblast pravosuđa i osnovnih prava, a druga na oblast pravde, slobode i bezbednosti. Za pregovaračka poglavlja tom prilikom su definisana i **prelazna merila** na osnovu kojih evropske institucije i zemlje članice odlučuju da li je Republika Srbije napredovala u određenim oblastima. Za Poglavlje 23 to su sledeće: reforma pravosuđa, unapređenje borbe protiv korupcije, poštovanje manjinskih prava i zaštita medijskih sloboda i slobode izražavanja. Posebna pažnja prilikom ocenjivanja usmerena je na primenu zakonskih normi donetih u Srbiji.¹⁶

Metodologija izrade Tehničkog izveštaja

Kako bi se procenili efekti reforme pravosuđa u kontekstu evropski integracija u Tehničkom izveštaju se pošlo od prelaznih merila za Poglavlje 23. S obzirom da su izveštaji o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 koncipirani da predstavljaju ostvarenost utvrđenih aktivnosti, u Alternativnom izveštaju cilj je analiza efekata tih aktivnosti i ostvarenih rezultate, te se pošlo od prelaznih merila kao standarda koji je potrebno ostvariti da bi se dobila merila za zatvaranje poglavlja. Takođe, Evropska komisija će proces reforme ocenjivati ne kroz ostvarene aktivnosti, već kroz rezultate.

S obzirom da analiza ostvarenosti svakog merila u sebi sadrži značajan broj aktivnosti, izdvojili smo merila koja su od značaja za oblast reforme pravosuđa. **Od 50 prelaznih merila 13 se odnosi na ključne oblasti za reformu pravosuđa, a grupisana su u 3 celine:**

- i. Jačanje nezavisnosti pravosuđa;**
- ii. Jačanje nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa; i**
- iii. Unapređenje profesionalizma, stručnosti i efikasnosti pravosuđa.**

Radi ocene rezultata ostvarenih u prethodnom periodu polazimo od analize sadržaja izveštaja relevantnih institucija i aktera u oblasti pravosuđa, kao što su Izveštaji o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, godišnji izveštaji Vrhovnog kasacionog suda, Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, Republičkog javnog tužilaštva, ali i drugih dostupnih izvora, kao što su izveštaji Evropske komisije,

¹⁶ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/Ch23%20EU%20Common%20Position.pdf

ali i civilnog društva. Takođe, koristimo i pravno-dogmatski metod prilikom analize norme sadržane u nacionalnim propisima, a koja bi trebala da doprinese realizaciji zahteva sadržanih u evropskim standardima, koji se tiču unapređenja nezavisnosti pravosuđa, jačanja nepristrasnosti i odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija, unapređenja njihovog profesionalizma, stručnosti i efikasnosti. Na kraju analize svakog prelaznog merila data je ocena da li je merilo ostvareno ili ne.

Analiza sadrži izaključkeo stepenu ostvarenosti analiziranih merila i preporuke za ostvarivanje prelaznih merila.

Analiza ostvarenosti prelaznih merila

U Tehničkom izveštaju poseban fokus je stavljen na sledeća prelazna merila:

1. Prelazno merilo – Nezavisnost pravosuđa

Srbija usaglašava Ustavne odredbe u skladu sa evropskim standardima i preporukama Venecijanske komisije na osnovu širokog i inkluzivnog postupka konsultacija, usvaja i primenjuje Zakon o organizaciji sudova, Zakon o sedištu i teritorijalnoj nadležnosti sudova i javnih tužilaštva, Zakon o sudijama, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Državnom veću tužilaca i Zakon o Pravosudnoj akademiji.

Nezavisnost pravosuđa predstavlja veoma važnu komponentu vladavine prava, a koja je neophodna za funkcionisanje Evropske unije i kao takva inkorporisana u Ugovor o njenom osnivanju. Prema članu 47. stav 2 Povelje Evropske unije o osnovnim pravima, svako ima pravo na nepristrasan i nezavisan sud. Tokom procesa pregovora o pristupanju, zemlje kandidati za članstvo u Evropskoj uniji treba da dokažu da je njihovo pravosuđe nezavisno u skladu sa evropskim standardima. Nezavisnost pravouđa je potrebno tumačiti u kontekstu ljudskih pravih i prava svakog čoveka na nepristrasan i nezavisan sud. Pri tom je potrebno imati u vidu i sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava, kao i Suda pravde EU, koji su u značajnom broju presuda tumačili pojam nezavisnosti pravosuđa i svih elemenata. Takođe, u okviru EU, zbog uvođenja instrumenata uzajamnog priznanja nezavisnost pravosuđa je proširena i na javno tužilaštvo, posebno u kontekstu primene evropskog naloga za hapšenje.

Prema preporukama sadržanim u mišljenju Venecijanske komisije iz 2007. godine Republika Srbija treba da donese Ustavne amandmane u cilju unapređenja nezavisnosti pravosuđa, uključujući izmenu odredaba koje se tiču izbora, unapređenja i razrešenja sudija i javnih tužilaca, a radi otklanjanja mogućnosti političkog uticaja na rad pravosuđa. Osim toga, uloga Narodne skupštine u postupku izbora članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca trebalo bi da bude isključivo deklaratorna, a njihov sastav pluralistički. Stoga je nakon ustavnih amandmana neophodno sa Ustavom uskladiti odnosno izmeniti sledeće zakone: Zakon o organizaciji sudova, Zakon o sedištu i teritorijalnoj nadležnosti sudova i javnih tužilaštva, Zakon o sudijama, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Državnom veću tužilaca i Zakon o Pravosudnoj akademiji.¹⁷

Prilikom izrade Izveštaja o skriningu za Poglavlje 23, Evropska komisija je uključila preporuke Venecijanske komisije i kao jedan od prelaznih merila utvrdila izmenu Ustava kako bi se obezbedile garancije nezavisnosti pravosuđa.

U Izveštaju o skriningu za Srbiju iz 2013. godine u vezi Poglavlja 23 preporučeno je da uz podršku spoljnih eksperata Srbija izvrši temeljnu analizu mogućih amandmana na Ustav imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije i evropske standarde, radi obezbeđivanja nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa. U skladu sa preporukom Evropske komisije, amandmanima bi trebalo da bude omogućena potpuna politička nezavisnost prilikom odabira, predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije sudija, predsednika sudova, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Osim toga, ulazak u pravosudni sistem bi trebalo da bude zasnovan na objektivnim kriterijumima vrednovanja, pravičnim procedurama odabira, a konkurs transparentan i otvoren za sve kandidate koji poseduju određene kvalifikacije. Prema preporukama iz Izveštaja o skriningu Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca bi trebalo da budu ojačani kako bi se omogućilo da preuzmu vodeću ulogu u upravljanju pravosuđem, uključujući i imunitete nosilaca pravosudnih funkcija. Sastav tih veća treba da bude mešovit, a eventualna uloga Narodne skupštine isključivo deklaratorna. Članovi pravosudnih saveta bi prema preporukama trebali da budu najmanje 50% predstavnici pravosuđa različitih nivoa jurisdikcije. Oni bi trebali da budu odabrani od strane kolega. Organi zakonodavne ili izvršne vlasti ne bi trebalo da imaju ovlašćenje da kontrolišu ili nadgledaju rad pravosuđa. Pre usvajanja amandmana trebalo bi preispitati probni period u trajanju od tri godine

¹⁷ European Commission for democracy through law, Venice Commission Opinion on the Constitution of Serbia, adopted by the Commission at its 70th plenary session, Venice, 17-18 March 2007, Tekst je dostupan na veb-stranici: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-e)

za kandidate za sudije i zamenike tužilaca i precizirati razloge za razrešenje sudija.¹⁸

Strategijom reforme pravosuđa 2013-2018 takođe je identifikovana potreba izmene Ustava u cilju otklanjanja mogućnosti uticaja zakonodavne i izvršne vlasti na nezavisnost pravosuđa putem učešća u postupku izbora i razrešenja sudija, predsednika sudova, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, kao i izbornih članova Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.¹⁹ Nakon usvajanja navedene Strategije izrađen je Akcioni plan za Poglavlje 23 u kojem je kao veoma važna aktivnost procesa izmene Ustava definisana tačka 1.1.1.4. kojom je predviđeno utvrđivanje predloga amandmana i dostavljanje istih na mišljenje Venecijanskoj komisiji od strane Vlade Republike Srbije. U okviru iste tačke je kao rok za sprovođenje navedene aktivnosti predviđen treći kvartal 2016. godine.²⁰ Tokom planiranja reformskih aktivnosti i izrade Akcionog plana za Poglavlje 23, prvi put su uključene organizacije civilnog društva. Na osnovu javnog poziva Ministarstva pravde iz 2016. godine, do juna naredne godine 16 organizacija civilnog sektora, kao i mreže organizacija dostavile su svoje predloge i sugestije za identifikovanje ustavnih odredbi koje se odnose na pravosuđe, a koje je potrebno izmeniti, kao i dostavljanje konkretnih predloga za izmenu sa njihovim obrazloženjem. U julu mesecu 2017. godine započet je proces konsultacija sa organizacijama civilnog društva tokom kojeg su razmatrani dostavljeni predlozi.²¹ Evropska komisija u svom Izveštaju iz 2018. godine izražava zabrinutost, jer je veliki broj profesionalnih udruženja i organizacija civilnog sektora napustio taj proces osporavajući mehanizme i legitimitet sprovedenih konsultacija. U cilju prevazilaženja problema Komisija je predložila nadležnim institucijama i zainteresovanim stranama da započnu inkluzivnu javnu debatu u kojoj bi trebalo da se razmotre konstruktivni predlozi i sugestije s obzirom na značaj ustavnih reformi.²²

U julu 2017. godine Ministarstvo pravde je započelo proces konsultacija o amandanim na Ustav u delu koji se odnosi na pravosuđe, kako bi se utvrdila konkretna rešenja kojima bi se ispunile preporuke Venecijanske komisije iz 2007. godine. U novembru 2017. godine, Ministarstvo pravde Republike Srbije obratilo

18 Izveštaj o skriningu za Srbiju, Poglavlje 23-Pravosuđe i osnovna prava.

2013 <https://www.mpravde.gov.rs/files/Izvestaj%20o%20skriningu%20%20tekst%20na%20srpskom%20jeziku%201.pdf>

19 Akcioni plan za Poglavlje 23, sptembar 2015, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacr-%20Konacna%20verzija1.pdf> str 19.

20 Akcioni plan str. 30.

21 Izveštaj broj 2/2018 o sprovođenju akcionog plana za poglavlje 23, Beograd, jul 2018. godine, <https://www.mpravde.gov.rs/files/1-%20Izve%C5%A1taj%20br.%202-2018%20o%20sprovo%C4%91enju%20Akcionog%20plana%20za%20Poglavlje%2023.pdf>, str. 6.

22 Izveštaj za 2018. godinu koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Saopštenje o politici proširenja EU za 2018. godinu. Tekst Izveštaja se nalazi na veb-stranici:

[https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf)

se Venecijanskoj komisiji radi pomoći prilikom izrade nacrtu ustavnih amandmana kojima se uređuje oblast pravosuđa. U januaru 2018. godine Ministarstvo je objavilo radni nacrt amandmana na Ustav Srbije. Nacrt Amandmana je pripremljen od strane Ministarstva pravde i njihov tekst je usvojen od strane Vlade, ali nije dostavljen na saglasnost Venecijanskoj komisiji što je navedeno telo i konstatovalo u svom Mišljenju.²³ Nakon toga, navedeno telo je informisano da je proces izmene Ustava formalno započet od strane Nacionalne skupštine, a čemu je prethodilo dobijanje saglasnosti na tekst nacrtu ustavnih amandmana od strane Venecijanske komisije. Osim toga, navedeno telo je u svom izveštaju izrazilo zabrinutosti što je na osnovu brojnih izveštaja i komentara svoje delegacije koja je boravila u Beogradu obavešteno da veoma važan proces izmene Ustava Republike Srbije u oblasti pravosuđa u skladu sa evropskim standardima nije protekao u prijateljskom odnosu prilikom procesa konsultacija sa nevladinim sektorom. Takav odnos je ocenjen kao kontraproduktivan, i zbog toga Venecijanska komisija podstiče nacionalne institucije Srbije da stvore konstruktivno i pozitivno okruženje za javne konsultacije nakon ispitivanja nacrtu amandmana od strane Narodne skupštine. Od kvaliteta usvojenih amandmana zavisiće i kvalitet zakona koji uređuju oblast pravosuđa, a koji treba da budu usvojeni posle izmena Ustava.²⁴

Nakon mišljenja Venecijanske komisije iz juna 2018. godine, Ministarstvo pravde Republike Srbije je pripremlilo drugi nacrt amandmana koji je upućen Sekretarijatu Venecijanske komisije 12. oktobra 2018. godine. Međutim, o njima nije dala mišljenje Venecijanska komisija, već je donet Memorandum Sekretarijata Venecijanske komisije u kojem se konstatuje u kojoj meri tekst amandmana koji mu je dostavljen tokom oktobra sledi preporuke sadržane u mišljenju Venecijanske komisije od 22. do 23. juna 2018. godine.²⁵ Imajući u vidu navedeno može se zaključiti da se ne radi o mišljenju Venecijanske komisije na nacrt novih amandmana, već isključivo o notifikaciji u kojoj meri dostavljeni tekst sledi navedene preporuke.

Međutim, prilikom izrade nacrtu teksta amandmana nisu uzete u obzir sugestije nevladinog sektora. Imajući u vidu preporuke iz Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije trebalo bi u cilju usvajanja amandmana stvoriti konstruktivno i

23 European Commission for democracy through law (Venice Commission), Serbia Opinion on the draft amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary, adopted by the Venice Commission at its 115th Plenary Session (Venice, 22-23 June, 2018), Opinion No. 921/2018, Strazbur, 25 jun 2018. tačka 7. str. 3.

24 Ibid. tačka 9. str. 4.

25 Secretariat Memorandum on the compatibility of the draft Amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary as submitted by the Ministry of Justice of Serbia on 12 October 2018 with the Venice Commission's Opinion on the draft Amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary. Taken note of by the Venice Commission at its 116th Plenary Session, Venice, 19-20 October 2018.

pozitivno okruženje za sprovođenje javnih konsultacija kako bi Narodna skupština ispitala nacrt amandmana. Čini se da u prethodnom periodu takvo okruženje za sprovođenje javnih konsultacija nije postojalo.²⁶ U skladu sa Zajedničkim pozicijama Evropske unije za Poglavlje 23. Srbija treba da izmeni Ustav ne samo uzimajući u obzir preporuke Evropske komisije u skladu sa evropskim standardima, već i imajući u vidu i preporuke iznete prilikom procesa konsultacija.²⁷

Kada je u pitanju nezavisnost sudija i javnih tužilaca, potrebno je izmeniti odredbe Ustava, kako bi se ojačale garancije nezavisnosti, a koja predstavlja važan segment vladavine prava i deo prava na pravično suđenje. Članom 47. Povelje o osnovnim pravima u Evropskoj uniji propisano je pravo na obraćanje sudu i nepristrasan sud.

Svako lice kojem su povređena prava ili slobode koje su garantovane pravom Unije ima pravo da se za pomoć obrati sudu i da njegov zahtev bude razmotren nepristrasno. U slučaju da se radi o povredi nekog prava usled izvršenja krivičnog dela, ta nepristrasnost podrazumeva ne samo nepristrasnost suda, već i javnog tužilaštva, a koja je iako često zanemarena bitan preduslov percepcije nezavisnosti celokupnog pravosuđa.

Imajući u vidu evropske standarde i odredbe Povelje EU o osnovnim pravima, neophodno je Ustavom predvideti adekvatne garancije samostalnosti i nezavisnosti javnog tužilaštva u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast, kao i nezavisnost sudstva. Nakon toga, potrebno je izmeniti i Zakon o javnom tužilaštvu u pogledu postupka izbora, prestanka funkcije i razrešenja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Verovatnoća političkog uticaja na rad javnog tužilaca je u Republici Srbiji i dalje moguća, jer u postupku izbora, odlučivanja o prestanku funkcije i razrešenju javnih tužilaca odlučuju Narodna skupština i Vlada.

Kada je u pitanju sadržaj amandmana na Ustav RS, postoji zabrinutost dela stručne javnosti da predloženim amandmanima nije moguće unaprediti nezavisnost pravosuđa. Iako su određene preporuke usvojene, kao što je ukidanje prvog izbora i “probnog” rada za sudije i zamenike javnog tužioca, kao i uklanjanje Narodne skupštine iz procesa izbora sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, predviđena su neka nova rešenja kojima se ostavlja mogućnost uticaja na pravosudni sistem. Kako bi se otklonile nedoumice, Udruženje tužilaca Srbije se 20. aprila 2018. godine obratilo Konsultativnom veću evropskih tužilaca u cilju

26 Non-paper on the State of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, June 2020. str. 3.

27 Zajedničke pozicije Evropske unije za poglavlje 23, str. 3.

procene usklađenosti sa evropskim standardima predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije, a koji se odnose na sastav Državnog veća tužilaca i na rad tužilaca.²⁸ Biro navedenog Veća je razmatrao tekst amandmana na Ustav Republike Srbije i izneo svoje mišljenje u posebnom dokumentu. Imajući u vidu da se radi takođe o savetodavnom telu Saveta Evrope, a što predstavlja i Venecijanska komisija, mišljenje i preporuke Konsultativnog veća su takođe od značaja za usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva i prakse sa evropskim standardima te bi ih trebalo uzeti u obzir kako u postupku izmene Ustava, tako i prilikom izmene pravosudnih zakona.

Prema mišljenju Konsultativnog veća evropskih tužilaca o predloženim amandmanima na Ustav Republike Srbije koji se odnose na način rada Državnog veća tužilaca i način rada javnih tužilaštava, neophodno je unaprediti postupak izbora članova DVT. Prvi krug izbora jeste unapređen zamenom skupštinske većine neophodne za izbor članova pravosudnih saveta od tri petine sa dvotrećinskom većinom. Međutim, problem predstavlja drugi krug izbora, a koji može da predstavlja veći rizik od političkih uticaja. Umesto većine od pet devetina, koja je postojala u prvoj verziji teksta amandmana na Ustav Srbije, postoji mogućnost da će izbor u drugom krugu biti sproveden od strane komisije koja je sastavljena od Predsednika Narodne skupštine, Predsednika Ustavnog suda, Predsednika Vrhovnog suda, Republičkog javnog tužioca i Ombudsmana čistom većinom glasova. Takav mehanizam prema mišljenju Konsultativnog veća evropskih tužilaca može da dovede do neprimerenih političkih uticaja, pre svega zbog činjenice da su četiri od pet članova Komisije ili tri od pet članova komisije izabrani od strane Narodne skupštine, pa je moguć njen posredni uticaj. Takav način izbora može da doprinese da se prilikom prvog kruga izbora namerno izbegava kvalifikovana većina kako bi se u drugom krugu izvršio uticaj na Komisiju za izbor članova Državnog veća tužilaca. Zbog toga bi trebalo preispitati sastav Državnog veća tužilaca uz vođenje računa da to telo bude sastavljeno od zamenika javnih tužilaca izabranih od strane kolega na svim nivoima javnih tužilaštava, a da drugi deo čine pravnici (profesori fakulteta, zaposleni u naučnoistraživačkim institucijama), predstavnici civilnog društva i jedan predstavnik izvršne vlasti. U cilju omogućavanja zastupljenosti tužilaca svih instanci u sastavu DVT, Konsultativno veće evropskih tužilaca je predložilo da u sastavu navedenog tela, pored zamenika javnih tužilaca i Republičkog javnog tužioca budu i javni tužioci. Predlog Konsultativnog veća evropskih tužilaca je da kvalifikovana većina u drugom krugu bude jednaka onoj koja je potrebna u prvom

28 Konsultativno veće evropskih tužilaca (CCPE) Mišljenje CCPE biroa na zahtev Udruženja tužilaca Srbije za procenu usaglašenosti sa evropskim standardima predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije koji se odnose na sastav Veća tužilaca i na funkcionisanje tužilaca 1. CCPE – BU (2018)3 Strazbur, 25.jun 2018. godine https://uts.org.rs/images/2018/ccpe_misljenje_jun_2018.pdf

krugu za izboga članova Državnog veća tužilaca, odnosno da se radi o dvotrećinskoj većini.²⁹

Osim u pogledu izbora članova budućeg Visokog saveta tužilaštva (Državnog veća tužilaca), preporuke iz Mišljenja Konsultativnog veća tužilaca odnosile su se i na potrebu označavanja nezavisnosti tužilaštva na isti način kao što je to učinjeno za sudove i sudije, tj. da je Visoki savet tužilaca samostalan i nezavisan državni organ koji garantuje samostalnost i nezavisnosti svih tužilaštava, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Budžetske nadležnosti koje sada ima Državno veće tužilaca ne bi trebalo menjati prema mišljenju Konsultativnog veća. Osim toga, trebalo bi iz amandmana izbrisati odredbu prema kojoj mandat Visokog saveta tužilaca prestaje ukoliko to telo ne donese odluku u roku od 60 dana od dana prvog pokušaja da se to učini. Jedna od preporuka sadržana u Mišljenju jeste i da se izmeni odredba koja se tiče drugog kruga izbora Vrhovnog javnog tužioca tako da se vrati rešenje koje je prvobitno bilo predviđeno ranijim amandmanima, a prema kojim se za izbor Vrhovnog javnog tužioca (Republičkog javnog tužioca) zahteva većina jednaka onoj prilikom prvog izbora, tj. tri petine u pogledu izbora Vrhovnog javnog tužioca. Osim toga trajanje njegovog mandata bi eventualno trebalo povećati na sedam godina. U Mišljenju Konsultativnog veća predlaže se i izmena odredaba koje se tiču razrešenja Vrhovnog javnog tužioca. Njemu bi trebalo obezbediti fer saslušanje u postupku razrešenja pre saslušanja pred Narodnom skuštinom. Preporuka Konsultativnog veća javnih tužilaca je i da se obezbedi da zamenik javnog tužioca može da bude razrešen zbog nestručnosti ukoliko u značajnom broju ozbiljnih i ponavljajućih slučajeva on ili ona očigledno ne ispunjavaju odrednice propisane zakonom za zadovoljavajuće vršenje funkcije. Ta mogućnost treba da bude utvrđena od strane Visokog veća tužilaca, a na osnovu disciplinskog postupka. Osim toga, prema mišljenju Konsultativnog veća javnih tužilaca potrebno je obezbediti i internu nezavisnost javnih tužilaca, tako što će Ustavom biti propisano da neposredno viši javni tužilac može u pisanom obliku da izda obavezno uputstvo nižem javnom tužiocu za postupanje u konkretnom slučaju i to isključivo u ograničenom broju slučajeva, tj. kada je to propisano zakonom i kada je u interesu pravičnog, doslednog i objektivnog gonjenja. Osim toga, preporuka Konsultativnog veća evropskih tužilaca je da se Ustavnim amandmanima obezbedi da niži tužilac koji smatra da je obavezno uputstvo neposredno višeg javnog tužioca nezakonito, neosnovano ili nije u skladu sa etičkim kodeksom, ima pravo da ne postupi u skladu sa uputstvom i da istakne prigovor Vrhovnom javnom tužiocu i traži da takvo uputstvo bude zamenjeno. Isti

29 Paragraf 10-15 Mišljenja Biroa Konsultativnog veća Evropskih tužilaca na zahtev Udruženja tužilaca Srbije za procenu usaglašenosti sa evropskim standardima predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije koji se odnose na sastav Visokog saveta tužilaca i način rada tužilaca.

način postupanja treba da bude predviđen i za javnog tužioca koji smatra da je obavezno uputstvo neposredno višeg tužioca nezakonito, neosnovano ili nije u skladu sa etičkim kodeksom.³⁰ Bez izmene Ustava u skladu sa evropskim standardima, a kojima se obezbeđuje pravo građana na nezavisno pravosuđe, nemoguće je izvršiti i adekvatna usaglašavanja zakona iz oblasti pravosuđa. Međutim, čini se da odredbe sadržane u amandmanima upućenim Narodnoj skupštini ne obezbeđuju dovoljno garancija za nezavisno i samostalno pravosuđe. Preporuke stručnjaka i nevladinog sektora poklapaju sa Mišljenju Konsultativnog veća evropskih tužilaca i moraju biti uzete u obzir prilikom usvajanja amandmana iz oblasti pravosuđa, kao i kasnije prilikom izrade pravosudnih zakona.

Evropska unija ocenjuje da je u pogledu usaglašavanja Ustavnih odredaba sa evropskim standardima ostvaren ograničen napredak, te da je radi realizacije navednog cilja neophodno preduzimati dalje korake.³¹

U svom Izveštaju koji je usvojen na 68 plenarnom zasjedanju u Strazburu GRECO preporučuje reformu postupka izbora i napredovanja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.³² U tom izveštaju GRECO iznosi stav da je u cilju sprečavanja političkog uticaja i ugoržavanja nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa neophodno isključenje Narodne skupštine iz postupka izbora sudija i tužilaca uz ograničenje diskrecionih ovlašćenja Vlade. To bi podrazumevalo i donošenje odluka na osnovu jasnih i objektivnih kriterijuma i na transparentan način. Kao poseban problem ističe se činjenica da zbog postojećeg načina izbora, vršioci dužnosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca obavljaju javnotužilačku funkciju duže vreme od zakonom propisanog ograničenja.³³ Zbog toga je u vezi sa postupkom izbora i unapređenja javnih tužilaca takođe neophodna izmena Zakona. Navedene preporuke je neophodno imati u vidu kako prilikom izmene odredaba Ustava, tako i prilikom pripreme relevantnih pravosudnih zakona (Zakona o javnom tužilaštvu).

30 Mišljenje Konsultativnog veća evropskih tužilaca na zahtev Udruženja tužilaca Srbije za procenu usaglašenosti sa evropskim standardima predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije koji se odnose na sastav Visokog saveta tužilaca i način rada tužilaca, CCPE-BU(2019)2, Strazbur 27. mart 2019. str. 3 i 4.

31 Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Saopštenje o politici proširenja EU za 2019. godinu, Brisel, 29.05.2019, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf

32 68 th GRECO Plenary Meeting (Strasbourg, 15-19 June 2015) DECISIONS, <https://rm.coe.int/16806cb5e6>

33 Ovo je potvrđeno i u Funkcionalnoj analizi javnotužilačkog sistema Svetske banke za 2019. godine gde se navodi da su 31 od 87 javnih tužilaca u toku 2016. godine bili vršioci funkcije duže od jedne godine, a što je suprotno članu 36. Zakona o javnom tužilaštvu, a prema kojem javni tužilac može biti vršilac funkcije najduže godinu dana do izbora javnog tužioca. Functional Review of the Prosecution System in the Serbia, January, 15, 2019. <http://www.mdftjss.org.rs/archive/file/SRB%20Prosecution%20FR%20December%202018.pdf>

REZIME

Prelazno merilo nije ispunjeno

- 1. Ustavne odredbe nisu usaglašene, jer amandmani na Ustav RS nisu usvojeni;*
- 2. Predloženi amandmani na Ustav Srbije ne pružaju garancije samostalnosti i nezavisnosti sudija i javnih tužilaca prema Mišljenju Konsultativnog veća evropskih tužilaca i Konsultativnog veća evropskih sudija;*
- 3. Iako je organizovan značajan broj konsultacija, proces se ne može smatrati inkluzivnim, jer nije protekao u prijateljskoj atmosferi;*
- 4. S obzirom da amandmani na Ustav nisu usvojeni, bilo je nemoguće značajno menjati navedene zakone.*

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23

Iako su odredbe amandmana na Ustav Republike Srbije trebale da budu usklađene sa preporukama Venecijanske komisije i preporukama nevladinog sektora, revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 nije predviđena nijedna aktivnost koja se odnosi na usklađivanje njihovih odredaba. Kao nove aktivnosti bez dodatnih usaglašavanja teksta amandmana, a koje bi trebalo da se realizuju do četvrtog kvartala 2021. godine predviđene su: utvrđivanje predloga za promenu Ustava, dostavljanje usvojenog predloga Narodnoj skupštini, razmatranje i odlučivanje Narodne skupštine o predlogu, sprovođenje referendumu, donošenje odluke Narodne skupštine o proglašenju akta o promeni Ustava i proglašenju ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava. Kao rok za usklađivanje pravosudnih zakona sa odredbama Ustava i rok za njihovo donošenje određeni su prvi i drugi kvartal 2022. godine.

2. Prelazno merilo - Sistem vrednovanja za sudije i tužioce

Srbija uspostavlja pravedan i transparentan sistem vrednovanja za sudije i tužioce koji se prvi put biraju na funkciju, kao i za sudije koji se unapređuju u više instance na osnovu periodične i stručne procene učinka.

U cilju unapređenja profesionalizma, stručnosti, efikasnosti i odgovornosti pravosuđa neophodno je uspostaviti pravedan i transparentan sistem vrednovanja za sudije i tužioce. Nedostatak adekvatnog sistema može stvoriti mogućnost za neprimeren uticaj, a što može da ugrozi nezavisnost i samostalnost u radu sudija i tužilaca. Nezavisnost, samostalnost, profesionalizam i stručnost nosilaca pravosudnih funkcija povećava poverenje građana u pravosudni sistem.

U Republici Srbiji dugo nije postojao mehanizam za vrednovanje rada sudija i tužilaca, već samo sistem normi, što je doprinosilo lošoj motivaciji u radu. Zbog toga je u toku 2012. godine više od 800 sudija sa probnim statusom dobilo automatski stalnu funkciju bez ikakvog vrednovanja. Među njima je bilo 570 sudija prekršajnih sudova. Osim toga, zbog nedostatka kriterijuma, bez vrednovanja rada tokom 2014. godine 141 vršilac funkcije predsednika je imenovan na stalnu funkciju predsednika suda. Iste godine su imenovane i sudije u sudove više instance bez primene jasno utvrđenih kriterijuma za vrednovanje njihovog rada. Nedostatak kriterijuma je uslovljavao i kašnjenje u imenovanju, pa je dolazilo do promena rukovodilaca sudova na godišnjem nivou. To je doprinosilo nestabilnosti i dovodilo u pitanje sposobnost upravljanja sudovima od strane novoizabranog rukovodstva. To je stvaralo mogućnost za neprimeren uticaj i dovodilo u pitanje nezavisnost pravosuđa od izvršne vlasti.³⁴

Prva formalna pravila za vrednovanje sudija su usvojena u julu 2014. godine radi unapređenja stručnosti i sposobnosti sudija, motivisanja da unaprede učinak i povećaju povrenje javnosti u rad pravosuđa. Prvi put je tada predviđena mogućnost uzimanja u obzir ne samo kvantitativnih, već i kvalitativnih kriterijuma.³⁵

Prema poslednjem Izveštaju o napretku u Poglavlju 23i 24 iz juna 2020. godine, neophodno je izmeniti postupak evaluacije/vrednovanja sudija i javnih tužilaca.

³⁴ Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji, Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, oktobar 2014. str. 295.

³⁵ *Ibid.*

Vrednovanje njihovog rada se sada više zasniva na kvantitativnim nego kvalitativnim kriterijumima. Zbog toga je nakon izmene Ustava potrebno izmeniti propise kojima se uređuje način i postupak ocenjivanja sudija i tužilaca. Pohađanje stalne obuke trebalo bi da postane obavezni deo procene profesionalnog učinka nosilaca pravosudnih funkcija.³⁶

Vrednovanje rada sudija vrši se na osnovu Pravilnika o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova.³⁷ Vrednovanje se u skladu sa njima obavlja na osnovu objektivnih kriterijuma i merila u postupku u kojem je obezbeđeno i učešće sudije tj. predsednika suda čiji se rad vrednuje. Nadležnost pripada komisiji Visokog saveta sudstva za vrednovanje i utvrđivanje ocene rada sudija i predsednika suda. Redovno vrednovanje se obavlja jednom u tri godine ukoliko se radi o sudijama koji su na stalnoj funkciji, dok se za sudije koje se prvi put biraju na funkciju obavlja jednom godišnje. Izuzetno na osnovu odluke Visokog saveta sudstva, sudija može biti i vanredno vrednovan. Vrednovanje podrazumeva dobijanje jedne od sledećih ocena: “izuzetno uspešno obavlja sudijsku funkciju”, “uspešno obavlja sudijsku funkciju” i “ne zadovoljava”. Ocene predsednika suda su drugačije i njemu se može dodeliti neka od sledećih ocena: “izuzetno uspešno obavlja funkciju predsednika suda”, “uspešno obavlja funkciju predsednika suda” i “nezadovoljavajuće obavlja funkciju predsednika suda”. Ocena se upisuje u lični list sudije odnosno predsednika suda.³⁸

Nedoumice u primeni mogu da stvore odredbe kojima se propisuje ocenjivanje sudija tokom probnog perioda. U slučaju kada se lice koje je prvi put izabrano na sudijsku funkciju tokom probnog perioda oceni sa ocenom “izuzetno uspešno obavlja sudijsku funkciju” to lice će biti automatski imenovano na stalnu funkciju. Sa druge strane ukoliko dobije ocenu “ne zadovoljava” to lice ne može biti imenovano na stalnu funkciju.³⁹ Međutim, nedoumice u pogledu njegovog izbora može izazvati dobijanje ocene “uspešno obavlja sudijsku funkciju”. Postavlja se pitanje da li će lice koje je dobilo takvu ocenu biti imenovano na stalnu sudijsku funkciju. Stoga se postavlja i pitanje opravdanosti postojanja tri ocene za kandidate koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju.

Kada je u pitanju vrednovanje rada sudija, čini se da bi kvalitativne kriterijume koji se ogledaju u normiranju broja odluka sudija prvostepenih sudova koje su ukinute po pravnom leku u drugom stepenu u odnosu na ukupan broj donetih odluka i

36 Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia June 2020. str. 4.

37 “Službeni glasnik RS”, broj 81/2014, 142/2014, 41/2015 i 7/2016.

38 Član 32-36. Zakona o sudijama.

39 Član 52. Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 116/2008...i 47/2017).

vremenu potrebnom za izradu odluka kada su u pitanju sudije i prvostepenih i drugostepenih sudova trebalo proširiti i nekim drugim kriterijumima.⁴⁰ Treba imati u vidu da je nekada zbog složenosti predmeta potrebno duže vreme za izradu odluke i da to nekada ne zavisi od broja predmeta u postupanju, pa bi kao dopunski kvalitativni kriterijumi mogli da se uzmu u obzir npr.: učestvovanje u radnim timovima za smanjenje broja zaostalih predmeta, mentorisanje rada sudija sa manje iskustva, promena lokacije uz pristanak ili uvođenje inovacija u procesuiranje predmeta, pohađanje obuka iz oblasti upravljanja uključujući razumevanje sudske administracije i tehnika za upravljanje predmetima, pohađanje obuka iz oblasti evropskog zakonodavstva ili predvođenje inovativnih projekata u sudovima.⁴¹ GRECO u svom Izveštaju o evaluaciji iz 2015. godine takođe preporučuje izmene pravila o vrednovanju rada sudija uvođenjem kvalitativnijih kriterijuma. Osim toga preporučuje se ukidanje pravila da nezavoljavajući rezultati vrednovanja automatski vode ka razrešenju sudija.⁴²

Isti problem koje je u praksi uzrokovao nedostatak kriterijuma za vrednovanje sudija, odnose se i na javnotužilačku funkciju. Oni su detaljnije utvrđeni 2014. godine donošenjem kriterijuma za vrednovanje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Prema evropskim standardima visok nivo profesionalnih veština i integriteta javnih tužilaca je preduslov postojanja efikasnog državnog tužilaštva i poverenje javnosti u njegov rad. Zbog toga bi zapošljavanje, uključujući napredovanje, mobilnost, disciplinski postupak i razrešenje trebali da budu uređeni zakonom i zasnovani na transparentnim i objektivnim kriterijumima u skladu sa nepristrasnim procedurama uz isključivanje mogućnosti diskriminacije.⁴³ Vrednovanje rada bi trebalo da se sprovodi u redovnim intervalima na osnovu adekvatnih, objektivnih i propisanih kriterijuma i na osnovu pravične i adekvatne procedure. Napredovanje javnih tužilaca mora da bude zasnovano na objektivnim faktorima, a posebno profesionalnim kvalifikacijama, sposobnostima, integritetu i iskustvu, a o tome se mora odlučivati u skladu sa pravičnim i nepristrasnim procedurama.⁴⁴

Vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca predstavlja osnov za izbor na trajnu funkciju, izbor na funkciju u javno tužilaštvo višeg stepena, za

40 Član 15. i 16. Pravilnika o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova ("Službeni glasnik RS", broj 81/2014, 41/2015 i 7/2016).

41 Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji, Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbij, Op. cit. str. 296. i 297.

42 Tačka 41. Četvrti krug evaluacije, Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, Izveštaj o evaluaciji Srbija. Usvojen od strane GRECO na 68. Plenarnom zasjedanju, Strazbur 15-19. jun 2015. godine.

43 Paragraf 51. Mišljenja Konsultativnog veća evropskih tužilaca (CCPE) broj 9(2014) o evropskim normama i načelima za tužioce (Rimska povelja), Strazbur, 17. decembar 2014.

44 *Ibid.* Paragraf 65-67.

donošenje odluke o upućivanju, raspoređivanju, upućivanju na posebne poslove unutar javnog tužilaštva, kao i osnov za obaveznu obuku i pokretanje postupka za razrešenje nosilaca javnotužilačke funkcije. Pravilnikom o kriterijumima i merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca propisani su kriterijumi i merila za vrednovanje njihovog rada u vršenju javnotužilačke funkcije, postupak vrednovanja rada, postupak po prigovoru protiv odluke o vrednovanju rada i druga pitanja od značaja za vrednovanje.⁴⁵

Prema odredbama Zakona o javnom tužilaštvu vrednovanje može biti redovno i vanredno. Redovno se sprovodi jednom u tri godine za zamenike na stalnoj funkciji, a za zamenike koji su prvi put izabrani na funkciju jednom godišnje. Vanredno vrednovanje se može sprovoditi na osnovu odluke Državnog veća tužilaca. Javni tužilac ili zamenik javnog tužioca čiji se rad ocenjuje ima pravo prigovora Državnom veću tužilaca u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke o vrednovanju rada, a koja mora da bude obrazložena. Ocene koje se mogu dodeliti javnom tužiocu ili zameniku javnog tužioca jesu: “izuzetno uspešno obavlja javnotužilačku funkciju”, “uspešno obavlja javnotužilačku funkciju” i “ne zadovoljava”. Ocene se upisuju u lični list javnog tužioca i zamenika javnog tužilca.⁴⁶ Vrednovanje javnog tužioca vrši neposredno viši javni tužilac, a zamenika javnog tužioca javni tužilac uz prethodno pribavljeno mišljenje kolegijuma javnog tužilaštva. Prilikom vrednovanja u obzir se uzima i periodični izveštaj o pregledu rada.⁴⁷

Kao i kada je u pitanju vrednovanje rada sudije, nesporno je da se zamenik javnog tužioca koji se prvi put bira na funkciju nakon dobijanja ocene “izuzetno uspešno obavlja javnotužilačku funkciju” automatski bira na stalnu funkciju, a da lice koje dobije ocenu “ne zadovoljava” neće biti izabrano na stalnu funkciju. Međutim, kao i kod vrednovanja sudija koji se prvi put biraju na funkciju postavlja se pitanje šta se dešava u situaciji ukoliko neko lice dobije ocenu “uspešno obavlja funkciju”, pa se postavlja pitanje opravdanosti postojanja tri ocene za lice koje se prvi put bira na javnotužilačku funkciju (zamenik javnog tužioca). Osim toga, poseban problem za funkcionisanje javnotužilačkog sistema predstavlja mogućnost razrešenja javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca koji prvi put dobije ocenu “ne zadovoljava” u skladu sa odredbama člana 92. i 93. Zakona o javnom tužilaštvu. Zakonom nije propisano upućivanje u takvim situacijama javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca na obaveznu obuku. Iako je članom 8. Pravilnika o vrednovanju javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca propisano da u slučaju da javni tužilac u periodu

45 “Službeni glasnik RS”, broj 58/2014

46 Član 101. Zakona o javnim tužiocima.

47 Član 99-102. Zakona o javnom tužilaštvu.

vrednovanja zamenika javnog tužioca ili neposredno nižeg javnog tužioca utvrdi da postoji mogućnost da nosilac javnotužilačke funkcije bude ocenjen ocenom "ne zadovoljava" ima obavezu da ga na mogućnost dobijanja takve ocene upozori u pisanoj formi uz dostavljanje predloga mera za otklanjanje nedostataka u radu, to nekada nije dovoljno. U nekim situacijama je potreban duži period za otklanjanje takvih nepravilnosti. Zbog toga bi u situaciji kada se prvi put javni tužilac oceni ocenom "ne zadovoljava" na način kao što je to predviđeno članom 26b Pravilnika o vrednovanju sudija trebalo da bude propisano da se u tim situacijama javni tužilac ili zamenik javnog tužioca upućuje na obaveznu odbuku, a o čemu bi obuku donosilo Državno veće tužilaca na predlog komisije za vrednovanje. Nakon završene obuke rad javnog tužioca ili zamenika javnog tužioca bi bio podložan vanrednom vrednovanju, pa bi se tek kasnije mogla doneti odluka o eventualnom razrešenju, a na osnovu dodeljene ocene u novom vanrednom postupku vrednovanja. Međutim, osim izmene Pravilnika o vrednovanju javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca potrebno je izmeniti i Zakon o javnom tužilaštvu, a kojim bi bilo propisano da se tek nakon dobijanja dve uzastopne ocene "ne zadovoljava" javni tužilac ili njegov zamenik mogu razrešiti sa funkcije. Trenutno rešenje je suprotno evropskim standardima. Postupak razrešenja tužilaca mora da bude podložan strogim zahtevima i isključivo na osnovu sprovedenog disciplinskog postupka. U tim situacijama bi trebale da budu primenjive sve garancije disciplinskog postupka.⁴⁸ Ukidanje mogućnosti razrešenja tužilaca i zamenika javnih tužilaca na osnovu jedne ocene "ne zadovoljava" ozbiljno ugrožava nezavisnost javnog tužilaštva i omogućava različite vrste uticaja na rad javnih tužilaca i njihovih zamenika. Tužiocima u postupku vrednovanja njihovog rada mora biti data mogućnost žalbe, kako bi mogli da doprinesu vrednovanju svog rada.⁴⁹

Osim navedenog problem predstavlja i relativnost kriterijuma za vrednovanje. Nekada ispunjenost kriterijuma za vrednovanje ne zavisi od angažovanja javnog tužioca i zamenika javnog tužioca. Ažurnost u postupanju kao jedan od kriterijuma zavisi od broja obrađenih predmeta u odnosu na broj zaduženih predmeta.⁵⁰ Međutim, ispunjenost tog kriterijuma zavisi od složenosti predmeta koji su im dodeljeni na postupanje. Osim toga, stručnost i uspešnost kao kriterijum za vrednovanje rada javnih tužilaca i njihovih zamenika vezuje se za broj pravnosnažnih osuđujućih presuda donetih po optužnim aktima zamenika javnog tužioca u period

48 Paragraf 72. Mišljenja Konsultativnog veća evropskih tužilaca (CCPE) broj 9(2014) o evropskim normama i načelima za tužioce (Rimska povelja),

49 Tačka 70. Četvrti krug evaluacije, Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije I tužioce, Izveštaj o evaluaciji Srbija. Usvojen od strane GRECO na 68. Plenarnom zasjedanju, Strazbur 15-19. Jun 2015. godine.

50 Član 14. Pravilnika o kriterijumima i merilima vrednovanja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca („Službeni glasnik RS“, broj 58/2014).

vrednovanja.⁵¹ Treba imati u vidu da taj kriterijum često zavisi od nekih okolnosti na koje zamenik javnog tužioca ne može da utiče kao što su dostupnost svedoka, rad veštaka ili ažurnost sudije.

REZIME

Prelazno merilo je delimično ispunjeno

- 1. U Republici Srbiji postoje utvrđeni kriterijumi vrednovanja rada sudija i tužilaca, ali ih je potrebno unaprediti u skladu sa utvrđenim izazovima u primeni i evropskim standardima;*
- 2. U skladu sa evropskim standardima neophodno je unaprediti kvalitativne kriterijume za izbor i unapređenje nosilaca pravosudnih funkcija.*
- 3. Potrebno je izmeniti odredbe kojima je predviđeno da sudije i tužioci mogu da budu razrešeni nakon dobijanja ocene „ne zadovoljava“. Mogućnost za razrešenje je prema evropskim standardima moguća jedino nakon sprovedenog disciplinskog postupka u kojem se svakom nosiocu pravosudne funkcije mora dati mogućnost da učestvuje ne samo u disciplinskom postupku u kojem se odlučuje o njegovom razrešenju, već i u svakom postupku ocenjivanja i na taj način doprinese sopstvenom ocenjivanju*

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23

Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđen je četvrti kvartal 2022. godine kao rok za donošenje podzakonskih akata kojima će biti usavršeni kriterijumi i merila za izbor na sudijsku funkciju i funkciju predsednika suda za napredovanje i prestanak sudijske funkcije i funkcije predsednika suda i njihovo objavljivanje na internet prezentaciji Visokog saveta sudstva. Isti rok predviđen je za donošenje podzakonskih akata za izbor na javnotužilačku funkciju, napredovanje i prestanak javnotužilačke funkcije i njihovo objavljivanje na internet prezentaciji Državnog veća tužilaca.

51 Član 16. Pravilnika o kriterijumima i merilima vrednovanja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

3. Prelazno merilo – Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, reagovanje protiv političkog uplitanja

Srbija pruža adekvatan administrativni kapacitet sudskim i tužilačkim savetima i obezbeđuje im sopstveni budžet. Postoji efikasan mehanizam koji omogućava Savetima da reaguju protiv političkog uplitanja i uspostavlja početnu praksu potpunog poštovanja sudskih odluka i suzdržavanja od javnih komentara o radu sudova od strane državnih službenika i političara.

Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca treba da budu garant samostalnosti i nezavisnosti sudova i javnih tužilaštava. U skladu sa svojom funkcijom, Saveti bi trebalo da reaguju povodom političkog uticaja na rad sudova i javnih tužilaštva i često komentarisanja sudskih odluka od strane javnih funkcionera.

Kako bi efikasno obavljali svoje nadležnosti Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca moraju da imaju sopstveni budžet i adekvatne administrativne kapacitete.⁵² Njihova funkcija zaštite samostalnosti i nezavisnosti nosilaca pravosudnih funkcija je od ključnog značaja, jer u javnosti postoji percepcija o postojanju političkog uticaja. Osim toga, veoma je prisutno i komentarisanje sudskih odluka, a što nije u skladu sa evropskim standardima.

Prema preporuci iz Izveštaja o skriningu u Akcioni plan za Poglavlje 23 uključena je aktivnost da je neophodno uspostaviti jasnu proceduru javnog reagovanja za Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca u slučajevima političkog uticaja na rad sudija i javnih tužilaca.⁵³

Kako bi se sprovela aktivnost predviđena Akcionim planom za Poglavlje 23, 2016. godine izmenjen je Poslovnik o radu Visokog saveta sudstva.⁵⁴ Odredbom člana 27a navedenog Poslovnika uređuje se način rada i odlučivanja Saveta u slučaju političkog uticaja na rad pravosuđa. Prema tim odredbama, sudija koji smatra da postoji politički uticaj na njegov rad može pisanim putem da se obrati Savetu, a predsednik Saveta na predlog jednog člana ili na osnovu obraćanja sudije u tom slučaju saziva sednicu Saveta na kojoj se razmatra postojanje političkog uticaja na rad sudstva. Članom 27v Poslovnika propisano je da Savet nakon sednice obaveštava javnost

⁵² Okvir za 5-godišnji akcioni plan državnog veća tužilaca i potencijalnu podršku višedonatorskog povereničkog fonda za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji (MDTF JSS) za razvijanje i sprovođenje akcionog plana Višedonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, oktobar, 2016, str. 5 i 6.

⁵³ Preprouka 1.1.5.

⁵⁴ "Službeni glasnik RS" broj 91/2016.

o zaključicima donetim na sednici i to putem konferencije za novinare, davanjem saopštenja sredstvima javnog informisanja ili objavljivanjem zaključaka na internet stranici Saveta.

Mehanizam reagovanja Državnog veća tužilaca na politički uticaj predviđen je Poslovníkom o radu Državnog veća tužilaca koji je usvojen 2017. godine.⁵⁵ Poslovníkom o radu DVT je prvi put uspostavljen institut Poverenika za samostalnost, propisano da tu funkciju obavlja zamenik predsednika Državnog veća tužilaca i uspostavljena je procedura reagovanja Državnog veća tužilaca u slučajevima političkog uticaja na rad javnog tužilaštva jednom godišnje (redovno) i vanredno (u slučaju potrebe). Odlukom Državnog veća tužioca iz 2017. godine, zamenik predsednika Državnog veća tužilaca počeo je da obavlja dužnost Poverenika za samostalnost. Uprkos tome što postojanje Poverenika predstavlja kvalitetan mehanizam odbrane nezavisnosti javnog tužilaštva od neprimerenog političkog uticaja prema Izveštaju o napretku Srbije za Poglavlje 23 i 24 za prvu polovinu 2020. godine i dalje je prisutan visok stepen uticaja na pravosuđe. Vladini službenici čak i oni na najvišem nivou, kao i članovi Parlamenta i dalje javno komentarišu istrage koje su u toku i postupke koji se vode pred nadležnim sudovima ili rad pojedinih sudija i tužilaca. Tekstovi u tabloidnoj štampi takođe nastoje da diskredituju članove pravosuđa.

Prema podacima dostupnim u Izveštaju o napretku Srbije u vezi sa Poglavljem 23 i 24 za prvu polovinu 2020. godine neke sudije su čak tražile da budu izuzete iz određenih predmeta zbog pritiska lokalnih političara koji je u određenom periodu vršen na njih i članove njihove porodice. Primećeno je da su pravosudni saveti i dalje pratili dostavljanje pritužbi od strane sudija i tužilaca. Državno veće tužilaca primilo je osamnaest pritužbi tokom 2019. godine i naložilo mere za postupanje u tri slučaja. U jednom slučaju se radilo o komenarima u sredstvima javnog informisanja i medijskoj kampanji.⁵⁶

Članom 9. Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca propisano je da o postojanju političkog ili drugog nedozvoljenog uticaja na rad javnog tužilaštva, Veće obaveštava zamenik predsednika, koji u tom slučaju postupa kao Poverenik za samostalnost. Način postupanja Poverenika i obaveštavanje uređeno je odlukom Veća. Njom su precizirane kompetencije i način delovanja. Međutim, čini se da je ta oblast nedovoljno normativno uređena. **Potrebno je Poslovníkom precizirati**

⁵⁵ "Službeni glasnik RS", broj 29/2017 I 46/2017.

⁵⁶ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, June 2020 str. 3.

način rada Poverenika.⁵⁷ Osim toga, trebalo bi uvesti i evidenciju nedozvoljenih uticaja kako bi se mogao izvršiti uvid u učestalost i način uticaja u cilju njihove prevencije. Poverenik za samostalnost je tokom svog mandata postupao u velikom broju predmeta i doneo više od četrdeset akata. Slučajevi u kojima je postupao ticali su se sumnje u postojanje klasičnog političkog pritiska, sumnje u postojanje nedozvoljenog pritiska putem elektronskih portala i društvenih mreža, sumnje da nije očuvan utisak o samostalnosti.⁵⁸ Osim mišljenja i obaveštenja koje je upućivao podnosiocima pritužbe, izdavao je i preporuke nadležnim javnim tužilaštvima u cilju preduzimanja neophodnih mera.⁵⁹ Međutim, tokom svog rada Poverenik je bio često izložen napadima medija i nekada medijskom linču zbog stavova koje je iznosio u svojim mišljenjima.⁶⁰ U periodu svog mandata nije imao sredstva za rad, tako da je u tim okolnostima uz izloženost medijskim napadima bilo teško obavljati funkciju koja mu je dodeljena u cilju efikasne zaštite nezavisnosti i integriteta javnog tužilaštva. Poseban problem u domenu zaštite navedenih vrednosti predstavlja činjenica što postoji diskontinuitet u obavljanju funkcije Poverenika za zaštitu samostalnosti. Nakon isteka trogodišnjeg mandata prvog Poverenika nije izabran novi, a što može da doprinese povećanju rizika od neprimerenih uticaja na rad javnog tužilaštva.

Pored obraćanja Povereniku, javni tužilac je u obavezi na osnovu člana 4. stav 2. Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima da o svakom uticaju na rad javnog tužilaštva od strane izvršne ili zakonodavne vlasti obavesti Republičkog javnog tužioca, preko neposredno višeg javnog tužioca. U zavisnosti od vrste uticaja na rad javnog tužilaštva, on može da obavesti i Narodnu skupštinu, Državno veće tužilaca, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agenciju za borbu protiv korupcije i druge nadležne organe, a o datom obaveštenju je obavezan da obavesti i Republičkog javnog tužioca. U odnosu na član 3. Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca ovo predstavlja drugu liniju delovanja. Međutim, ne postoje podaci o praktičnoj primeni navedenog mehanizma. Stoga se ne može utvrditi obim njegovog korišćenja.

U cilju podizanja svesti o zabrani komentarisanja sudskih odluka i postupaka Vlada Republike Srbije je 23. januara 2016. godine donela Kodeks ponašanja za članove Vlade o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka.⁶¹

57 Postavlja se pitanje kako doneti Poslovnik o radu, odnosno gde predvideti osnov za njegovo donošenje, kada Poverenik za samostalnost nije zakonska kategorija. Navedeno prema G. Ilić et al, Jačanje integriteta u javnom tužilaštvu u Srbiji, Udruženje javnih tužilaca, Beograd. 2019. str. 57.

58 *Ibid.* str. 44.

59 Detaljnije o tome na: <http://www.dvt.jt.rs/poverenik-za-samostalnost/> 9.09.2020.

60 *Ibid.* str. 56.

61 "Službeni glasnik RS", broj 6/2016

Narodna skupština je takođe 2017. godine usvojila Kodeks ponašanja za narodne poslanike o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka.⁶² Iste godine Vlada je usvojila i Kodeks policijske etike u koji je uneta opšta norma “Zaštita službenih podataka”. U njoj je predviđeno da policijski službenici ne otkrivaju i ne koriste neovlašćeno podatke do kojih dođu u službi ili povodom vršenja službe, a koji bi mogli da ugroze tok zakonitog postupka, odnosno prava trećih lica.

Uspostavljanjem mehanizama reagovanja Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca na politički uticaj na rad sudija i tužilaca, ispunjena je preporuka iz Izveštaja o skriningu. Međutim, u praksi je i dalje prisutan visok stepen uticaja na rad pravosuđa, a koji je primetan i nakon donošenja Etičkih kodeksa za članove Vlade i narodne poslanike iz 2016. i 2017. godine.⁶³ To svedoči o činjenici da njihova primena u praksi nije zaživela u punom kapacitetu. Zbog toga se čini da mehanizmi uspostavljeni na nivou Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca nisu sasvim održivi u praksi. Za bolje rezultate je potreban visok stepen konsenzusa kako na nivou navedenih tela i celokupnog pravosuđa, tako i od strane ostalih društvenih činilaca.

Preporukama Saveta Ministara zemljama članicama o ulozi javnog tužilaštva u krivičnopravnom sistemu preporučeno je da države treba da preuzimaju mere kojima se garantuje nezavisnost tužilaca, a što podrazumeva i obezbeđivanje organizacionih i materijalnih uslova za rad putem saradnje svih tužilaca. U tom cilju preporučuje se uspostavljanje samostalnih i nezavisnih tužilačkih saveta.⁶⁴ To podrazumeva i postojanje adekvatnih administrativnih kapaciteta navedenog tela.

Prema članu 153. Ustava Srbije Visoki savet sudstva je nezavisan i samostalan organ koji garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Samostalnost podrazumeva i finansijsku samostalnost. Prema članu 3. Zakona o Visokom savetu sudstva, sredstva za rad Saveta obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije na predlog Saveta. Stručne, administrativne i druge poslove u okviru Saveta na osnovu člana 47. navedenog Zakona obavlja Administrativna kancelarija, a kojom na osnovu člana 49. istog Zakona rukovodi Sekretar koji je za svoj rad odgovoran Savetu.

Članom 164. Ustava je uređeno da je Državno veće tužilaca samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Rad navedenog organa uređen je Zakonom o Državnom veću tužilaca. Prema odredbi

62 “Službeni glasnik RS”, broj 71/2017).

63 Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, June 2020 str. 3.

64 Paragraf 4. i 5. Prporuke Saveta Ministara Rec(2000)19 zemljama članicama o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa, 6. oktobar 2000.

člana 3. navedenog Zakona, sredstva za rad Državnog veća obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije, na predlog Državnog veća, a koje tim sredstvima samostalno raspolaže. Stručne, administrativne i druge poslove u okviru Veća u skladu sa članom 47. Zakona obavlja administrativna kancelarija. Njom rukovodi sekretar, a koji je za svoj rad odgovoran Veću.⁶⁵

Prema dostupnim podacima administrativna kancelarija Državnog veća tužilaca ima nedovoljan broj zaposlenih. Kada navedeno telo bude preuzelo poslove koje su bili u nadležnosti Ministarstva pravde (u vezi budžeta, upravljanja informaciono komunikacionim tehnologijama, raspoređivanje i imenovanje ne samo javnih tužilaca i zamenika, već i državnih službenika) biće potrebno zapošljavanje novih lica i sprovođenje dodatnih obuka kako za novozaposlene, tako i za lica koja su već zaposlena u administrativnoj kancelariji. Osim toga, postoji potreba za unapređenjem infrastrukture, IT opreme, softvera, kao i potreba za zaposlenjem novih lica i obezbeđivanjem prostora i opreme za lica koja se bave disciplinskim postupcima.⁶⁶

Na kraju 2018. godine nisu bila popunjena sledeća radna mesta od ključnog značaja za obavljanje nadležnosti Državnog veća tužilaca: pomoćnik generalnog sekretara, saradnik za javne nabavke, radno mesto za poslove informatičke i tehničke podrške, šef grupe za planiranje i izvršenje budžeta, saradnik za finansijsko računovodstvene zadatke i radno mesto za odnose sa javnošću.⁶⁷ Nedostaci postoje i u sadržini internih akata kojima se uređuje sistematizacija radnih mesta. U aktu o sistematizaciji Državnog veća tužilaca ni za jednu poziciju u administrativnoj kancelariji ne zahtevaju se posebne veštine i sposobnosti koje se tiču strateškog planiranja, analize budžetskih ili zakonodavnih politika, organizacione analize ili davanja savetodavnih usluga od značaja za upravljanje javnim tužilaštvima.⁶⁸ Osim toga, zaposleni u navedenoj kancelariji nisu imali mnogo mogućnosti za kontinuirano pohađanje obuka.⁶⁹ Kada je u pitanju pozicija generalnog sekretara, trebalo bi u narednom periodu zahtevati od lica koja će obavljati te poslove da imaju više kvalifikacija za savetovanje Državnog veća tužilaca o organizacionim i upravljačkim pitanjima.⁷⁰ Administrativna kancelarija ima samo jedno zaposleno lice koje se bavi pitanjima

65 Član 48. Zakona o Državnom veću tužilaca.

66 Okvir za 5-godišnji akcioni plan državnog veća tužilaca i potencijalnu podršku višedonatorskog povereničkog fonda za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji (MDTF JSS) za razvijanje i sprovođenje akcionog plana Višedonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, oktobar, 2016, str. 5 i 6.

67 Functional Review of the Prosecution System in Serbia, January 15, 2019. <http://www.mdtfjss.org.rs/archive/file/SRB%20Prosecution%20FR%20December%202018.pdf>, str. 20.

68 *Ibid.* str. 20.

69 *Ibidem.*

70 Functional Review of the Prosecution System in Serbia, January 15, 2019. str. 21.

planiranja i primene ljudskih resursa, a nije popunjeno ni radno mesto čiji se opis sastoji u praćenju profesionalnog razvoja javnih tužilaca.⁷¹

REZIME

Prelazno merilo je delimično ispunjeno

- 1. Iako je pravnim aktivima propisan sistem reagovanja na političke pritiske na nosioce pravosudnih funkcija u praksi i dalje postoje problemi. Potrebno je da se rad Poverenika za samostalnost javnih tužilaca uredi Poslovníkom o radu i uvede evidencija neprimerenih uticaja na rad javnih tužilaca. Takođe je potrebno obezbediti odgovarajuća sredstva za njegov rad i omogućiti kontinuitet u radu tog tela nakon isteka mandata Povereniku za samostalnost.*
- 2. Kapaciteti Administrativne kancelarije Državnog veća tužilaca nisu još uvek dovoljno unapređeni i nisu na nivou potrebno za efikasno obavljanje poslova koji su povereni Veću. Nedostaju osobe koje bi imale analitička znanja i mogla stručno da podrže rad DVT. Sličan nedostatak ima i VSS, što nije neuobičajen problem javne uprave u Srbiji.*
- 3. Usvojeni Kodeksi Narodne skupštine i Vlade nisu sprečili komentarisanje sudskih postupaka.*

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23

Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 kao rok za izmenu Zakona o Visokom savetu sudstva, Zakona o uređenju sudova i Zakona o ministarstvima predviđen je drugi kvartal 2022. godine. Isti rok predviđen je i za izmenu Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o Državnom veću tužilaca. Navedeni zakoni trebalo bi da budu izmenjeni nakon usvajanja amandmana na Ustav, a njima bi trebalo da budu razgraničene nadležnosti u vezi sa planiranjem i izvršenjem budžeta Ministarstva pravde i Visokog saveta sudstva i Ministarstva pravde i Državnog veća tužilaca. Revidiranim Akcionim planom kao kontinuirana aktivnost predviđeno je jačanje kapaciteta Administrativne kancelarije Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u skladu sa novom sistematizacijom radnih mesta, a posebno jačanje analitičkih, statističkih i upravljačkih kapaciteta.

⁷¹ *Ibidem.*

4. Prelazno merilo - Slučajna automatska raspodela predmeta

U Republici Srbiji je uspostavljen konherentan pravni okvir za postupanje i korišćenje informaciono komunikacionih alata kojima se obezbeđuje slučajna raspodela predmeta u svim sudovima i tužilaštvima. Osim toga, u Srbiji je uspostavljen sistem nadzora slučajne raspodele predmeta u sudovima i javnim tužilaštvima od strane Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

Postojanje adekvatnog sistema za postupanje i korišćenje informaciono komunikacionih alata kojima se obezbeđuje slučajna raspodela predmeta u sudovima i javnim tužilaštvima značajno je jer obezbeđuje nezavisnost u postupanju i otklanja sumnja da se predmeti namerno dodeljuju pojedinim sudijama i tužiocima. Sistem slučajne dodele predmeta bi trebalo da obezbedi i ravnomernu opterećenost sudija i tužilaca, a time i efikasnost u radu, kao i poverenje građana u rad pravosuđa.

Automatska raspodela predmeta predstavlja veoma važan uslov za nepristrasnost pravosuđa. Prema odredbama Sudskog poslovnika, princip slučajne i automatske raspodele predmeta postoji, dok prema Poslovniku o radu u javnim tužilaštvima, ne postoji slučajna dodela predmeta zbog ovlašćenja javnog tužioca da predmet dodeli u rad drugom zameniku javnog tužioca.⁷²

Prema članu 24. Zakona o sudijama, sudija predmete prima prema redosledu nezavisnom od ličnosti stranaka i okolnosti pravne stvari. Sudiji se predmeti poveravaju na osnovu rasporeda poslova u sudu, u skladu sa Sudskim poslovníkom, prema redosledu unapred utvrđenim za svaku kalendarsku godinu, isključivo na osnovu oznake i broja predmeta. Od toga je moguće u skladu sa članom 25. Zakona o sudijama i odstupanje ako se radi o slučajevima predviđenim zakonom ili u slučaju opterećenosti ili opravdane sprečenosti sudije u skladu sa Sudskim poslovníkom. To su slučajevi kada je sudiji oduzet predmet, ako je zbog njegovog dužeg odsustva potrebno postupiti po predmetu koji je hitan po zakonu ili po svojoj suštini, ukoliko je ugroženo efikasno funkcionisanje suda, ako je sudiji pravnosnažno izrečena disciplinska sankcija zbog disciplinskog prekršaja neopravdanog odugovlačenja postupka, kao i u drugim slučajevima predviđenim zakonom.

⁷² Članom 20. Zakona o javnom tužilaštvu predviđena je mogućnost supstitucije. U skladu sa tim javni tužilac, može da ovlasti nižeg javnog tužioca da postupa u stvari iz nadležnosti drugog nižeg javnog tužioca kada je nadležni javni tužilac sprečen iz pravnih ili stvarnih razloga da postupa u pojedinom predmetu.

Prema članu 42. Poslovnika o upravi u javnim tužilaštvima dodelu predmeta vrši javni tužilac, a u slučaju odsutnosti ili sprečenosti vrši zamenik javnog tužioca određen godišnjim rasporedom. Po ovlašćenju javnog tužioca dodelu predmeta u odeljenjima vrši rukovodilac odeljenja. Pre dodele, javni tužilac može predmete razvrstati prema složenosti u skladu sa kategorijom obrađivača. Predmeti se prvo dodeljuju obrađivačima prema redosledu prijema dodelom prvom narednom obrađivaču predmeta sa liste obrađivača sačinjene po azbučnom redosledu. Javni tužilac odstupa od načina takvog dodeljivanja predmeta ako postoje razlozi opterećenosti i sprečenosti pojedinih obrađivača, specijalizacije obrađivača za određenu oblast ili ukoliko to opravdavaju drugi razlozi. Zamenik javnog tužioca je po pravilu zadužen predmetom do pravnosnažne sudske odluke, a o dodeli predmeta vodi se evidencija. Članom 43. Poslovnika o radu u javnim tužilaštvima propisano je da se u javnim tužilaštvima u kojima postoje uslovi za vođenje elektronskih upisnika korišćenjem informaciono-komunikacionih tehnologija, raspodela novoprimljenih predmeta vrši korišćenjem posebnog programa (algoritma) koji obezbeđuje da na kraju jednog ciklusa raspodele svi zamenici javnih tužioca imaju podjednak broj novoprimljenih predmeta u radu i da budu podjednako opterećeni. Trajanje jednog ciklusa raspodele koji ne može biti kraći od jednog meseca, svako javno tužilaštvo određuje u skladu sa godišnjim prilivom predmeta, godišnjim rasporedom poslova i brojem zamenika javnog tužioca.

Iako je u okviru Akcionog plana za Poglavlje 23 predložen uniforman tretman automatizovane raspodele predmeta, za njenu primenu potrebni su određeni preduslovi. Prema tački 9. Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope Rec(2000)19 o ulozi javnog tužilaštva u krivičnompravnom sistemu prilikom dodele predmeta trebalo bi voditi računa pre svega o nivou stručnosti i specijalizaciji tužilaca. Ispunjenje navedene preporuke zahteva ponderisanje predmeta prema složenosti. To kasnije omogućava i vrednovanje učinka nosilaca pravosudne funkcije.

REZIME

Prelazno merilo je delimično ispunjeno

- *U sudovima je uspostavljena i moguća automatizovana dodela predmeta, ali nije uspostavljen nadzor nad sistemom slučajne raspodele od strane VSS.*

- U javnim tužilaštvima nije uspostavljena automatizovana dodela predmeta. Zakonom o javnom tužilaštvu je predviđena mogućnost da viši javni tužilac može da ovlasti nižeg javnog tužioca da postupa u predmetu drugog nižeg javnog tužioca ukoliko on ne može da postupa iz pravnih ili stvarnih razloga. Takođe, za automatizovu dodelu predmeta prema unapred utvrđenom algoritmu neophodno je postojanje automatskog sistema za upravljanje predmetima u svim javnim tužilaštvima.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23

Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđen je drugi kvartal 2021. godine kao rok za izmenu Zakona o sudijama u delu koji se odnosi na raspodelu predmeta slučajem, a u cilju sprovođenja Programa za vrednovanje (ponderisanje) predmeta po težini. Treći kvartal iste godine predviđen je kao rok za izmenu Sudskog poslovnika u delu kojim će biti precizirana pravila o automatskoj (slučajnoj raspodeli predmeta). Nakon tih izmena, do četvrtog kvartala 2021. godine trebalo bi da počne primena metodologije za vrednovanje predmeta po težini u osnovnim, višim i privrednim sudovima. Kao rok za izradu metodologije vrednovanja predmeta po težini u javnim tužilaštvima uz uzimanje u obzir specijalizaciju zamenika javnih tužilaca, kao i potrebu za ujednačenom opterećenošću u radu, određen je treći kvartal 2022. godine. Četvrti kvartal 2022. godine predviđen je kao rok za implementaciju softverskog sistema za raspodelu predmeta sa mehanizmom za praćenje sistema slučajne raspodele u javnim tužilaštvima uzimajući u obzir specijalnu organizaciju javnih tužilaštva. Izmena Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima u cilju preciziranja pravila o automatskoj raspodeli predmeta kojima će kao jedan od kriterijuma raspodele predmeta biti predviđena i složenost predmeta trebalo bi da se sprovede do trećeg kvartala 2021. godine, a kao rok za formiranje pripremnih odeljenja u sudovima zaduženih za vrednovanje predmeta po težini određen je četvrti kvartal 2021. godine. Isti rok predviđen je i za formiranje pripremnih odeljenja u javnim tužilaštvima. Izrada programa obuke i sprovođenje obuka sudijskih i tužilačkih pomoćnika koji bi radili na primeni metodologije u pripremnim odeljenjima i poslovima vrednovanja predmeta po težini trebalo bi da se sprovodi od strane Pravosudne akademije, Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva kontinuirano, počev od trećeg kvartala 2021. godine. Tek nakon sprovođenja navedenih radnji moguće je uspostaviti mehanizam nadzora nad slučajnom raspodelom predmeta od strane Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

5. Prelazno merilo - Sistem odgovornosti i prevencija sukoba interesa

U Republici Srbiji je uspostavljena potpuna odgovornost sudija uz mogućnost vođenja evidencije o korišćenju sistema prijave imovine kao efikasnog sredstva za otkrivanje neosnovanog bogaćenja, podizanje svesti i stroga primena pravila o sukobu interesa, promovisanja i kontrola pravila poštovanja etičkih kodeksa, izbegavanje zloupotrebe koncepta funkcionalnog imuniteta, obezbeđivanje redovne kontrole rada sudija i tužilaca od strane nezavisnog tela.

Korupcija u pravosuđu ugrožava poverenje javnosti u pravosudni sistem, dovodi u pitanje realizaciju načela nezavisnosti i samostalnosti. Samim tim ugrožava se i pravo građana garantovano članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama prema kojem svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega.

Prema Indeksu vladavine prava percepcija korupcije u građanskim i krivičnopravnim predmetima u Republici Srbiji je i dalje na visokom nivou. U građanskim predmetima je bila iza svih zemalja EU11, a ispod nje je bila samo Albanija kao primer sa najvišim nivoom percepcije korupcije u regionu. U krivičnim predmetima percepcija korupcije je ispod proseka u odnosu na ostale zemlje u regionu.⁷³ Kako bi se unapredile mere u cilju prevencije korupcije u pravosuđu, GRECO je preporučio da se u Republici Srbiji razviju pravila o sukobu interesa i povezanim pitanjima koja bi se primenjivala za narodne poslanike, sudije i tužioce.⁷⁴ Te preporuke je trebalo uključiti u novi zakon kojim bi se uređivao rad i nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije. Osim toga, na osnovu preporuka Agencija za borbu protiv korupcije bi trebala da nakon donošenja Zakona izradi i smernice za sprečavanje sukoba interesa.⁷⁵ U Izveštaju GRECO-a preporučeno je da se novim zakonom kojim se uređuje rad i nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije omogući Agenciji za borbu protiv korupcije pravo na neposredan pristup podacima kod drugih organa vlasti, pravo na delovanje prema anonimnoj žalbi, pravo na vlastitu

73 World Justice Project Indeks vladavine prava za 2020. godinu.

74 Tačka 81. Četvrti krug evaluacije, Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, prelazni izveštaj usklađenosti, Republika Srbija, GRECO, Strazbur, 18-22. mart 2019. godine.

75 Tačka 84. i 85. Četvrti krug evaluacije, Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, prelazni izveštaj usklađenosti, Republika Srbija, GRECO.

inicijativu i pravo na podnošenje krivičnih prijava, iniciranje prekršajnog postupka i pravo na pokretanje disciplinskog postupka.⁷⁶

Zakon o sprečavanju korupcije donet 2019. godine propisuje da javni funkcioner, pod kojim se podrazumevaju i sudije i tužioci i zamenici javnih tužilaca imaju obavezu da prilikom stupanja na dužnost i tokom vršenja javne funkcije bez odlaganja, a najkasnije u roku od pet dana, pismeno obaveste neposredno pretpostavljenog i Agenciju o sumnji u postojanje sukoba interesa ili o sukobu interesa koji on ili sa njim povezano lice ima. Ukoliko postoji sumnja u sukob interesa, javni funkcioner je dužan na osnovu navedenog Zakona da prekine postupak u tom predmetu, izuzev ako postoji opasnost od odlaganja. O tome Agencija daje mišljenje u roku od petnaest dana od dana prijema obaveštenja.⁷⁷ Smernice o sukobu interesa čiji je značaj GRECO naglasio u izveštaju iz 2019. godine Agencija tek teba da donese.

Pravila o sukobu interesa u postupanju definisana su odredbama Zakonika o krivičnom postupku, a prema kojim se tužilac i zamenik javnog tužioca izuzimaju ukoliko postoje iste okolnosti zbog kojih se izuzima sudija ili sudija porotnik sa dužnosti u određenom predmetu. Prema članu 37. navedenog propisa to su sledeći slučajevi: ukoliko je tužilac oštećen krivičnim delom, ukoliko mu je okrivljeni, njegov branilac, sudija, oštećeni, njihov zakonski zastupnik ili punomoćnik, bračni drug ili lice sa kojim živi u vanbračnoj ili drugoj trajnoj zajednici života ili srodnik po krvi u pravoj liniji do bilo kog stepena, u pobočnoj do četvrtog, a po tazbini do drugog stepena. Isto važi i ukoliko je sa okrivljenim, njegovim braniocem, sudijom ili oštećenim u odnosu staratelja, štíćenika, usvojitelja, usvojenika, hranitelja ili hranjenika, kao i ukoliko je u istom predmetu učestvovao u svojstvu sudije, branioca, zakonskog zastupnika ili punomoćnika oštećenog odnosno tužioca ili ukoliko je saslušan kao svedok ili kao veštak ako Zakonikom nije drugačije propisano. Tužilac ili zamenik javnog tužioca može biti izuzet od tužilačke dužnosti u određenom predmetu ako postoje okolnosti koje izazivaju sumnju u njegovu nepristranost. U skladu sa članom 42. Zakonika o krivičnom postupku javni tužilac odlučuje o izuzeću lica koja su na osnovu zakona ovlašćena da ga zamenjuju u postupku. O izuzeću Republičkog javnog tužioca odlučuje Državno veće tužilaca na osnovu pribavljenog mišljenja Republičkog javnog tužilaštva. Iste odredbe kojima je propisana nadležnost organa koji odlučuju o izuzeću javnih tužioca i njihovih zamenika propisani su i članom 33. Zakona o javnim tužilaštvima. Postupanje u skladu sa navedenim odredbama sprečava mogućnost nastanka sukoba privatnog i

76 Tačka 87. Četvrti krug evaluacije, Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, prelazni izveštaj usklađenosti, Republika Srbija, GRECO.

77 Član 42. Zakona o sprečavanju korupcije. („Službeni glasnik RS“, broj 35/2019 i 88/2019).

javnog interesa. Međutim, postoje i druge situacije koje mogu da doprinesu sukobu interesa javnog tužioca. Preporuke za otklanjanje takvih situacija sadržane su i u Evropskim smernicama o etici i pravilima ponašanja javnih tužilaca iz 2005. godine, a koje su poznate kao Smernice iz Budimpešte i koje nisu obavezujući pravni dokument. Pitanje nepristrasnosti u postupanju povezano je i sa sukobom interesa. Zakonom o javnim tužilaštvima propisan je način reagovanja u takvim situacijama, a što je u skladu sa Evropskim smernicama i pravilima ponašanja. Članom 65. navedenog zakona propisane su funkcije koje su nespojive sa javnotužilačkom. To su funkcije u organima koji donose propise i organima izvršnje vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samoprave, članstvo u političkim strankama, bavljenje javnim ili privatnim plaćenim poslom, pružanje pravnih usluga i davanje pravnih saveta uz naknadu. Istim članom su propisani i izuzeci.

Članom 66. i 67. Zakona o javnom tužilaštvu propisana je nadležnost za odlučivanje o postojanju sukoba interesa javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, kao i način pokretanja postupka. Kršenje odredaba o postojanju sukoba interesa od strane tužioca ili zamenika javnog tužioca predstavlja osnov za razrešenje ili disciplinsku odgovornost. Imajući u vidu da su i javni tužioci i zamenici javnih tužilaca funkcioneri i na njih se primenjuju odredbe Zakona o sprečavanju korupcije. Prema članu 40. navedenog Zakona i oni su u obavezi da javni interes ne podrede privatnom i imaju obavezu da se pridržavaju propisa koji uređuju njihova prava i obaveze i stvaraju i održavaju poverenje građana u savesno i odgovorno vršenje javne funkcije. Osim toga, njihova obaveza je i da izbegavaju stvaranje odnosa zavisnosti prema licima koja mogu da utiču na njihovu nepristrasnost u vršenju javne funkcije, a u slučaju da ne mogu da izbegnu takav odnos da učine sve što je potrebno kako bi zaštitili javni interes.

Zakonom o sprečavanju korupcije propisana je obaveza za javne funkcionere, a pod kojima se smatraju i sudije i tužioci da u roku od 30 dana od dana izbora, postavljenja ili imenovanja Agenciji za borbu protiv korupcije dostave izveštaj o svojoj imovini i prihodima, imovini i prihodima supružnika ili vanbračnog partnera, kao i maloletne dece ukoliko žive u istom porodičnom domaćinstvu, prema stanju na dan izbora, postavljenja ili imenovanja. Taj izveštaj se se ne podnosi ukoliko je javni funkcioner ponovo izabran, imenovan ili postavljen ako nema promene tih podataka, ali ima obavezu da o tome obavesti Agenciju u roku od 30 dana od dana ponovnog izbora, postavljanja ili imenovanja. Osim toga, izveštaj podnosi i lice kojem je prestala javna funkcija u roku od 30 dana od dana prestanka javne funkcije, prema stanju ina dan

prestanka te funkcije.⁷⁸ Zakonom je propisana i obaveza vanrednog prijavljanja imovine i prihoda ako se imovina i prihodi javnog funkcinera bitno promene u prethodnoj godini.⁷⁹

Međutim, veoma je “neobična” odredba člana 49. Zakona o sprečavanju korupcije kojom je propisano da javni funkcioner ne sme da bude član organa udruženja, niti njegov zastupnik, ukoliko između javne funkcije i članstva u organu udruženja ili zastupanja udruženja postoji odnos zavisnosti ili drugi odnos koji ugrožava ili bi mogao da ugrozi njegovu nepristrasnost ili ugled javne funkcije ili ako je zakonom ili drugim propisom zabranjeno da javni funkcioner bude član organa određenog udruženja. U vreme važenja odredaba Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije često je zloupotrebljavana njena uloga i kritikovano članstvo nosilaca pravosudnih funkcija u strukovnim udruženjima. Međutim, tada je članom 34. navedenog Zakona bilo propisano da funkcioner može da vrši funkciju u organu strukovnog udruženja i da može da bude član organa strukovnih udruženja ukoliko Agencija ne utvrdi da postoji sukob interesa. Korišćenjem sintagme “ne može” u okviru člana 49. Zakona o sprečavanju korupcije čini se da zakonodavac sa više blagonaklonosti prihvata članstvo funkcinera u političkoj stranci nego u strukovnom udruženju Tako je članom 50. Zakona o sprečavanju korupcije propisano da javni funkcioner može da vrši funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu i da učestvuje u njihovim aktivnostima, ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije i ako to nije zakonom zabranjeno. Imajući u vidu da Zakon u članu 50. koristi sintagmu “može” čini se da je prema njegovim odredbama prihvatljivije članstvo javnih funkcinera u političkim strankama i njihovo vršenje funkcija u njima, nego članstvo u organima strukovnih udruženjima i zastupanje tih udruženja. Stoga se može dovesti u pitanje primena evropskih standarda koji se tiču udruživanja javnih tužilaca. Prema Mišljenju Konsultativnog veća evropskih tužilaca, tužioci treba da koriste svoju slobodu izražavanja i udruživanja na način koji je kompatibilan sa njihovom funkcijom i koji ne utiče, odnosno ne ostavlja utisak da utiče, na nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa i tužilaca.⁸⁰ Bez postojanja jasnijih smernica za procenu sukoba interesa, odredba člana 49. Zakona o sprečavanju korupcije može biti podložna različitim zloupotrebama. Imajući u vidu navedeno, može se zaključiti da član 49. Zakona može da utiče na ograničenje slobode uduživanja koje je kao jedno

⁷⁸ Član 68.

⁷⁹ Član 69. stav 1. Zakona o sprečavanju korupcije. Pod bitnom promenom u skladu sa stavom 2. navedenog Zakona smatra se uvećanje ili umanjenje imovine ili prihoda koji prema prethodnom Izveštaju prelaze prosečnu godišnju zaradu bez poreza i doprinosa u Republici Srbiji ili kada je umanjena struktura te imovine.

⁸⁰ Mišljenje Konsultativnog veća evropskih tužilaca (CCPE) broj 9(2014) o evropskim normama i načelima za tužioce, Paragraf 82.

od ljudskih prava i sloboda zajemčeno Ustavom Republike Srbije i međunarodnim pravnim aktima.⁸¹

Etički odbori su osnovani kao radna tela saveta. Tokom 2016. godine uspostavljen je Etički odbor Visokog saveta sudstva, a Poslovnik o njegovom radu je usvojen tokom septembra 2018. godine. Na internet stranici Visokog saveta sudstva sudije mogu da pronađu relevantne informacije u vezi sa kršenjem odredaba Etičkog kodeksa kroz anonimizirane odluke Visokog saveta sudstva. Državno veće tužilaca je osnovalo Etički odbor tokom 2014. godine, a Poslovnik o radu Etičkog odbora je donet u julu 2018. godine. Međutim, nije dovoljno samo uspostavljanje Etičkih odbora, potrebno je da se oni uspostave ne kao radna, već kao stalna tela Saveta koja će svojim aktivnostima unaprediti integritet javnih tužilaca i sudija. Od posebnog značaja za unapređenje etike jesu i seminari koji su deo redovnog programa stalne obuke Pravosudne akademije, a koju pohađaju sudije, javni tužioci i njihovi zamenici. Na taj način se podiže svest nosilaca pravosudnih funkcija o značaju etike.

Prema preporukama GRECO-a Etički kodeks za sudije bi trebalo da bude efikasno prenesen svim sudijama i dopunjen daljim pisanim smernicama o etičkim pitanjima, uključujući objašnjenja, smernice sa tumačenjem i praktičnim primerima. Osim toga, on bi trebalo redovno da se ažurira, a da se za sve kategorije sudija obezbeđuje adekvatna obuka.⁸² Nakon donošenja novog Poslovnika o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva Etički odbor vrši nadzor nad primenom Etičkog kodeksa uz pružanje pisanih smernica sa praktičnim primerima i preporukama, objašnjenjima i tumačenjima stvarnih i pretpostavljenih kršenja odredbi Kodeksa, predlaganjem neophodnih izmena Kodeksa i pružanjem pojašnjenja za svaku odredbu u Kodeksu za koju se ustanovi da je nejasna ili zbunjujuća.

Kada su u pitanju javni tužioci, GRECO jeporučio u svom Izveštaju iz 2019. godine da Etički kodeks za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca bude efikasno prenet svim javnim tužiocima i zamenicima javnih tužilaca, dopunjen pisanim smernicama o etičkim pitanjima, uključujući objašnjenja, smernice sa tumačenjem i praktične primere, kao i da bude redovno ažuriran. Osim toga, bilo je neophodno da se za sve kategorije tužilaca obezbedi praktična obuka i poverljivo savetovanje u

81 Ustav Republike Srbije slobodu udruživanja garantuje u članu 55. Član 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima garantuje pravo na slobodu udruživanja. To pravo ne sme da bude ograničeno, osim u slučaju ograničenja propisana zakonom, a koja su neophodna u demokratskom društvu radi zaštite nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Navedenim članom se ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja tih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave. Sloboda udruživanja se na isti način garantuje i članom 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

82 Tačka 48. Četvrti krug evaluacije, Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, prelazni izveštaj usklađenosti, Republika Srbija, GRECO.

okriru tužilaštva.⁸³ Prema izveštaju GRECO-a poseban problem predstavlja član 92. Zakona o javnom tužilaštvu prema kojem javni tužilac i zamenik javnog tužioca se razrešavaju kada nestručno vrše funkciju, tj. kada dobiju ocenu ne zadovoljava. Konstatovano je da ne postoji adekvatan mehanizam za poverljivo savetovanje pre disciplinskog postupka. U tom smislu bi trebalo odvojiti savetodavnu od disciplinske funkcije, pa bi se savetovanjem trebali baviti ne Etički odbori u okviru Državnog veća tužilaca, već iskusni javni tužioci van navedenog tela. Osim toga, iako je GRECO u ranijem periodu dao preporuke za donošenje etičkih smetnica, koje još uvek nisu uspostavljene.⁸⁴

Akcionim planom za Poglavlje 23, kao rok za analizu odredaba o funkcionalnom imunitetu nosilaca pravosudnih funkcija bio je određen četvrti kvartal 2015. godine, a treći kvartal 2016. godine kao rok za sprovođenje mera u skladu sa izvršenom analizom. Međutim, u toku tog perioda navedene aktivnosti nisu započete.⁸⁵ Zbog toga su revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđeni novi rokovi. Analizu odredaba o funkcionalnom imunitetu nosilaca pravosudnih funkcija trebalo bi do trećeg kvartala 2021. godine da pripremi Ministarstvo pravde zajedno sa Visokim savetom sudstva i Državnim većem tužilaca. Kao rok za sprovođenje mera u skladu sa izvršenom analizom od strane istih institucija određen je drugi kvartal 2022. godine.⁸⁶

Kada je u pitanju praćenje primene etike u radu sudija i javnih tužilaca od strane nezavisnih tela Akcionim planom za poglavlje 23 bio je propisan četvrti kvartal 2015. godine kao rok za usvajanje Poslovnika o radu Etičkih odbora kojima bi bila predviđena obaveza nadzora Etičkog odbora pravosudnih saveta nad primenom odredaba etičkih kodeksa u radu nosilaca pravosudnih funkcija.⁸⁷ Tokom 2018. godine donet je Poslovnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva. Članom 3. navedenog akta propisano je da Etički odbor prati poštovanje odredaba Etičkog kodeksa za sudije i Etičkog kodeksa članova Visokog saveta sudstva i u saradnji sa Pravosudnom akademijom preduzima aktivnosti u vezi sa pripremom programa obuke. Istom odredbom propisana je i obaveza njegovog učešća u realizaciji programa obuke sudija iz oblasti etike i davanje mišljenja da li je određeno ponašanje nosilaca

83 Tačka 76. Četvrti krug evaluacije, Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, prelazni izveštaj usklađenosti, Republika Srbija, GRECO.

84 Tačka 77. i 79. Četvrti krug evaluacije, Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, prelazni izveštaj usklađenosti, Republika Srbija, GRECO.

85 1.2.2.19. i 1.2.2.20. Akcionog plana za poglavlje 23, april 2016.

86 Aktivnosti 1,2,2,18. i 1.2.2.19. revidiranog Akcionog plana za poglavlje 23, jul 2020.

87 Aktivnost 1.2.2.11. Akcionog plana za poglavlje 23, april 2016.

sudijske funkcije u skladu sa Etičkim kodeksom.⁸⁸ Iste godine donet je i Poslovnik o radu Etičkog odbora Državnog veća tužilaca kojim je u članu 3. predviđeno da navedeni odbor daje mišljenje da li je određeno ponašanje nosilaca javnotužilačke funkcije u skladu sa Etičkim kodeksom, izdaje pisana uputstva i praktične smernice o etičkim pitanjima, a po potrebi obavlja i poverljiva savetovanja sa nosiocima javnotužilačke funkcije, stara se o sprovođenju Etičkog kodeksa, promoviše profesionalnu etiku i obavlja druge poslove u vezi sa primenom i poštovanjem Etičkog kodeksa.⁸⁹

REZIME

Prelazno merilo je delimično ispunjeno

- 1. Agencija za borbu protiv korupcije vodi evidenciju imovine svih funkcionera, uključujući i sudije, zamenike javnih tužilaca i javne tužioce, koji imaju obavezu da prijavljuju imovinu.*
- 2. Agencija za borbu protiv korupcije odlučuje o sukobu interesa, ali donet je novi Zakon o sprečavanju korupcije čiji efekti bi tek trebalo da se vide.*
- 3. Etički kodeksi su doneti, osnovani su Etički odbori u okviru VSS i DVT, ali trebalo bi da funkcionišu kao stalna tela koja bi trebalo da promovišu etičko ponašanje među sudijama i javnim tužiocima i da obavljaju poverljiva savetovanja.*
- 4. Analiza funkcionalnog imuniteta nije pripremljena, kao ni mere u skladu sa nalazima analize.*

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23

Pored analize odredaba o funkcionalnom imunitetu nosilaca pravosudnih funkcija i sprovođenja mera u skladu sa izvršenom analizom u narednom periodu je neophodno preduzeti i druge aktivnosti u cilju unapređenja pravosudne etike i integriteta nosilaca pravosudnih funkcija. Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 do drugog kvartala 2022. godine neophodno je izmeniti odredbe Zakona o sudijama i Zakona o Visokom savetu sudstva u cilju propisivanja Etičkog odbora kao stalnog tela Visokog saveta sudstva i propisivanja obaveze objavljivanja izveštaja o radu Etičkog odbora o poštovanju odredaba Etičkog kodeksa. Isti rokovi predviđenu su i za izmenu Zakona o

88 o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva („Službeni glasnik RS“, broj 69/2018).

89 Poslovnik o radu Etičkog odbora Državnog veća tužilaca („Službeni glasnik RS“, broj 59/2018).

javnom tužilaštvu i Zakona o Državnom veću tužilaca u cilju istovetnih izmena. Do četvrtog kvartala 2022. godine trebalo bi da se usvoji Poslovnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva odnosno Etičkog odbora Državnog veća tužilaca kao stalnih radnih tela kojima će biti regulisano praćenje poštovanja odredaba etičkih kodeksa i sprovođenje aktivnosti evaluacije i obuke sudija i tužilaca iz oblasti etike.

6. Prelazno merilo –Disciplinski sistem

Srbija obezbeđuje efikasan disciplinski sistem sa svim garancijama pravičnog suđenja i pravom na osporavanje odluke i sankcija, kao i efikasnu primenu sankcija.

Ukoliko disciplinski sistem nije efikasan postojaće i mogućnost uticaja na pravosuđe. Zbog toga je neophodno uspostaviti adekvatan sistem disciplinske odgovornosti kojim će se obezbediti jačanje ugleda pravosuđa i poverenje javnosti u njegov rad.

Zakonom o javnom tužilaštvu definisan je pojam disciplinskog prekršaja, propisani su disciplinski prekršaji, disciplinske sankcije, disciplinski organi, postupak, odluke disciplinskog tužioca, uređen je položaj javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca u disciplinskom postupku, odluke disciplinske komisije i odluke Državnog veća tužilaca. Pravilnikom o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca je detaljnije uređen sistem disciplinske odgovornosti za povredu pravila ponašanja. Međutim, odredbe kojima je uređen sistem disciplinske odgovornosti sadrže i određene manjkavosti. Prekršaji koji su propisani članom 104. nisu jezički precizni i posledično određeni (osim težih prekršaja). Osim navedenog, prilikom propisivanja prekršaja nije se vodilo računa o opravdanosti propisivanja određenih ponašanja kao disciplinskih prekršaja. Tako je disciplinski prekršaj neizvršavanje poverenih poslova i zadataka. U tim slučajevima bi se osnovano moglo postaviti pitanje uspostavljanja izuzetka ukoliko su takvi poslovi ili zadaci nezakoniti ili neosnovani. Postupanje u skladu sa njima bi moglo naneti veliku štetu. Osim toga, neki pojmovi su nedovoljno precizno određeni, kao što je disciplinski prekršaj “upuštanje u neprimerene odnose sa strankama”. U tim slučajevima bi se opravdano moglo postaviti pitanje šta se podrazumeva pod neprimerenim odnosima.

Prema članu 22. Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti Disciplinska komisija može da sprovede postupak u slučaju neopravdanog izostanka Disciplinskog tužioca, odnosno njegovog zamenika, kao i u slučaju neopravdanog izostanka tuženog čija se disciplinska odgovornost utvrđuje i njegovog punomoćnika. Imajući u vidu da je Disciplinskoj komisiji ostavljeno da odluči o sprovođenju postupka prema sopstvenom nahođenju moguća su različita tumačenja. Disciplinski postupak je hitan, ali članom 29. stav 4. i 5. Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti nije propisan rok u okviru kojeg Disciplinska komisija treba da dostavi predmet na dalje postupanje Državnom veću tužilaca u trenutku dostavljanja pravnog leka. Ukoliko bi se pozvali na član 2, a koji upućuje na shodnu primenu odredaba Zakona o opštem upravnom postupku, taj rok bi bio predugačak i iznosio bi 30 dana od dana prijema žalbe. Zbog toga je Pravilnikom o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca neophodno propisati kraći rok za dostavljanje pravnog leka. Međutim, bez obzira na hitnost postupka, članom 32(3) javnom tužiocu ili zameniku javnog tužioca čija se disciplinska odgovornost utvrđuje trebalo bi da bude omogućeno raspravljanje pred drugostepenim organom tj. Državnim većem tužilaca. Poseban problem predstavlja činjenica što o disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u drugom stepenu kao članovi Državnog veća tužilaca odlučuju predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti (videti član 164 stav 2. Ustava i član 5. Zakona o Državnom veću tužilaca) a što može da predstavlja mogućnost za politički uticaj na rad javnog tužilaštva i naruši princip samostalnosti javnog tužilaštva.

Tokom prethodne godine u radu Disciplinskog tužioca Državnog veća tužilaca bilo je ukupno 162 podnetih disciplinskih prijava, a što je za deset više u odnosu na period od prethodne godine. Najveći broj disciplinskih prijava podnet je od strane građana koji su bili nezadovoljni odlukom javnog tužioca kako bi eventualno izdejsvovali još jedno odlučivanje u svojoj pravnoj stvari. Odluke su uglavnom podnošene nakon odbacivanja krivične prijave od strane zamenika javnih tužilaca. Od ukupnog broja prijava koje su bile u radu Disciplinskog tužioca samo je osam podneto od strane viših javnih tužilaca protiv nižih i javnih tužilaca protiv svih zamenika. Od toga je utvrđeno da je 6 prijava bilo osnovano. Stoga se čini da javni tužioci retko podnose disciplinske prijave protiv svojih kolega. Tokom 2019. godine najčešće su izricanje sledeće disciplinske sankcije: zabrana napredovanja u trajanju od tri godine i umanjenje plate u određenom procentu. Od ukupnog broja dicipinskih prekršaja jedan je bio težak i sastojao se u ponavljanju u toku dužeg vremenskog perioda neažurnog, nefikasnog i neprofesionalnog ponašanja od strane javnog tužioca.⁹⁰

90 Izveštaj o radu Disciplinskog tužioca A broj 8/2020, Beograd, Državno veće tužilaca (godišnji izveštaj o radu za period 1.01.2019. do 21.12.2019.

Izveštavanje od strane Disciplinskog tužioca je redovno i transparentno. Međutim, uočeni su i izvesni problem u funkcionisanju sistema. Oni se uglavnom odnose na nedostatak motivacije u postupanju, jer nedostaju materijalni kapaciteti i ljudski resursi koji bi značili za rad kako Disciplinskog tužioca, tako i disciplinske komisije. Osim toga nejasne su i odredbe određenih prekršaja, kao što je “učestalo propuštanje ili kašnjenje na zakazane pretrese ili rasprave i druge procesne radnje”. U navedenom slučaju nedefinisan je termin “učestalo”, pa je teško odrediti da li to znači dva, tri, četiri ili više puta.⁹¹

REZIME

Prelazno merilo je delimično ispunjeno

Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca ne pruža dovoljno garancija pravičnog suđenja. Osim što je neophodno pojasniti odredbe kojima su propisani pojedini disciplinski prekršaji, neophodno je izmeniti i odredbe koje se tiču samog disciplinskog postupka.

- *Potrebno je izmeniti odredbu prema kojoj Disciplinska komisija može da sprovede postupak u slučaju neopravdanog izostanka kako Disciplinskog tužioca i njegovog zamenika, tako i tuženog i njegovog punomoćnika. Na taj način joj je ostavljena mogućnost da odluči po sopstvenom nahođenju, pa su moguća različita tumačenja.*
- *Pravilnikom je potrebno propisati rok u kojem Disciplinska komisija nakon izjavljenog pravnog leka treba da dostavi predmet na dalje postupanje Državnom veću tužilaca (kao drugostepenom organu).*
- *Pravilnikom je potrebno da se u cilju omogućavanja pravičnog suđenja, javnom tužiocu ili zameniku javnog tužioca čija se disciplinska odgovornost utvrđuje predvidi mogućnost rasprave pred drugostepenim organom (Državnim većem tužilaca).*
- *Jedan od razloga zbog koje je neophodna i brza i adekvatna izmena odredi Ustava jeste upravo činjenica što u drugostepenom postupku o disciplinskoj odgovornosti tužilaca i zamenika javnih tužilaca odlučuju predsednici izvršne i zakonodavne vlasti (imajući u vidu član 164. Ustava i član 5. Zakona o Državnom veću tužilaca). To može da predstavlja mogućnost za politički uticaj na rad javnog tužilaštva.*

⁹¹ Ibid.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23

Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 određen je drugi kvartal 2022. godine kao rok za sprovođenje aktivnosti izmene normativnog okvira kojim se uređuju razlozi za prestanak sudijske funkcije sa ciljem njihovog preciziranja (razrešenje), rok zastarelosti disciplinskih prekršaja i sistem sankcionisanja. Isti rok je propisan i za usklađivanje normativnog okvira kojim se uređuje disciplinski postupak i disciplinska odgovornost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Drugi kvartal 2022. godine predviđen je kao rok za izmenu Zakona o sudijama u delu koji se odnosi na disciplinsku odgovornost sudija u pogledu razlikovanja lakših, težih i najtežih disciplinskih prekršaja uz poštovanje principa proporcionalnosti između disciplinskog prekršaja i disciplinske sankcije. U okviru istog roka trebalo bi uspostaviti bazu podataka o disciplinskim postupcima pokrenutim protiv sudija, a u kojima će biti i informacije o njihovom ishodu. Isti rok je propisan i za istovetne izmene postupka o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

7. Prelazno merilo –Pravosudna akademija

U Republici Srbiji je usvojen višegodišnji program rada Pravosudne akademije koji obuhvata i ljudske i finansijske resurse i dalji razvoj programa obuke. Srbija pruža održivo i dugoročno rešenje za finansiranje Pravosudne akademije, primenjuje mehanizam kontrole kvaliteta i redovno procenjuje uticaj obuke. U Republici Srbiji se potrebe za obukom procenjuju kao deo procene učinka rada sudija i tužilaca.

Prema evropskim standardima kako bi pravosuđe bilo efikasno, sudije moraju da poseduju visok nivo profesionalne stručnosti, koja se stiče pomoću osnovne i kontinuirane obuke.⁹²

Prema evropskim standardima visok nivo stručnosti sudija je jedan od preduslova poverenja javnosti u njegov rad, a istovremeno i preduslov za objektivno, nepristrasno i profesionalno obavljanje sudijske funkcije, kao i efikasna zaštita od neprimerenih

⁹² Preporuka 25 Mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija broj 3 (2002) upućeno Komisiji ministara Saveta Evrope o principima, pravilima profesionalnog ponašanja sudija, naročito etici, neprikladnom ponašanju i nepristrasnosti.

uticaja.⁹³ Zbog toga je svaka država u obavezi da obezbedi nezavisnom telu nadležnom za organizovanje i nadzor nad obukom adekvatna sredstva za pokriće troškova u tom procesu.⁹⁴ Stavom 2. i 3. Evropske povelje o zakonu o sudijama naglašeno je da se obuka sudija ne sme ograničiti na stručnu pravnu obuku, već da treba uzeti u obzir i prirodu sudijskog zvanja koje često od sudija zahteva postupanje u veoma kompleksnim predmetima.⁹⁵ Odgovornost za organizacije obuke bi u skladu sa evropskim standardima trebala da bude poverena nekom nezavisnom organu ili telu koje nije odgovorno zakonodavnoj ili izvršnoj vlasti. U cilju podsticanja i omogućavanja obuke ističe se značaj saradnje sudijskih asocijacija i udruženja sa telom koje je na nacionalnom nivou odgovorno za sprovođenje obuke nosilaca pravosudnih funkcija.⁹⁶ Kako bi se adekvatno sprovođile obuke, organizacija nadležna za sprovođenje obuka mora da ima vlastiti budžet i da putem saradnje sa sudijama izrađuje programe obuke i obezbeđuje njihovo sprovođenje.⁹⁷

Od obuke javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca zavisi i kvalitet njihovih odluka i radnji. Prema evropskim standardima, rukovodioci javnih tužilaštava i institucije za obuku u pravosuđu treba da u okviru svojih institucija budu odgovorni za aktivnu politiku obuke u cilju unapređenja kvaliteta i efikasnosti rada tužilaca.⁹⁸ Tokom svoje karijere javni tužioci moraju da unapređuju svoje profesionalne veštine. Obuke treba da obuhvataju različite oblasti, kao što su: informacione tehnologije, etika i veština komunikacija, kao i pitanja upravljanja predmetima. Te obuke treba da budu dostupne na svim nivoima tužilaštva. Osim toga, evropski standardi podstiču i organizaciju zajedničke obuke sa drugim institucijama u cilju unapređenja profesionalnih veština.⁹⁹

Prema Izveštaju za Poglavlje 23 Pravosudna akademija bi trebala dodatno da unapredi interne kapacitete i organizaciju, kao i da ojača saradnju sa Visokim savetom sudstva i Državnim većem tužilaca. Iako su pripremljeni priručnici i smernice za ocenjivanje održane obuke, mehanizam za kontrolu kvaliteta se ne primenjuje redovno i na adekvatan način. Upravo od održane obuke zavisi stručnost i profesionalnost nosilaca pravosudnih funkcija, a od njenog kvaliteta

93 Preporuka 5. Mišljenje Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) broj 4 upućeno Komitetu ministara Saveta Evrops o naknadnoj (kontinuiranoj) obuci za sudije na nacionalnom i evropskom nivou.

94 Preporuka 11. Mišljenje broj 11 (2008) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara Savjeta Evrope o kvalitetu sudskih odluka pitanja o kojima odlučuju. CCJE(2008)5 PROV3

95 Ibid. Preporuka 13.

96 Ibid. Preporuka 16.

97 Ibid. Paragraf 17.

98 Mišljenje Konsultativnog veća evropskih tužilaca broj 11(2016) o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i teškog organizovanog kriminala, Paragraf 25.

99 Ibid. Paragraf 26.

zavisi mogućnost primene stečenih znanja u praksi. U Izveštaju je predloženo da se višegodišnji program rada pripremi na osnovu detaljne procene potreba.¹⁰⁰ Konsultativno veće evropskih tužilaca u svom mišljenju naglašava značaj promovisanja specijalizacije tužilaca, naročito putem učešća u redovnim obukama, profesionalnim događajima i konferencijama. Sticanje posebnih znanja i drugih kvalifikacija je od značaja za profesionalno napredovanje.¹⁰¹ Obuke javnih tužilaca treba da budu organizovane na nepristrasnoj osnovi, a zajednička obuka sudija, tužilaca i advokata o temama koje su svima od značaja za rad može da doprinese unapređenju kvaliteta pravosuđa.¹⁰² Prema evropskim standardima neophodno je da se obuka tužilaca poveri specijalizovanim telima koja imaju karakter samostalne institucije, a što podrazumeva njenu nezavisnost od zakonodavne i izvršne vlasti.¹⁰³

Pravosudna akademija je usvojila višegodišnji plan rada i pravce razvoja u periodu od 2020 do 2025. godine. Jedan od ciljeva je i obuka zaposlenih. Zbog toga je potrebno izraditi plan zapošljavanja kojim će biti utvrđene veštine i sposobnosti koje je neophodno da poseduju zaposleni, kao i procenu potrebe angažovanja spoljnih resursa. Jedan od ciljeva koji je definisan navedenim planom rada jeste i unapređenje upotreba informacione tehnologije kako bi Pravosudna akademija s obzirom na ograničenost finansijskih resursa mogla da unapredi rezultate obuke i poveća broj obuka. Kao jedan od ciljeva navodi se potreba za unapređenjem budžeta i upravljanjem rashodima. Međutim, čini se da se u njoj ne navodi način unapređenja finansiranja Pravosudne akademije, imajući u vidu način finansiranja polaznika početne obuke. Stoga je u narednom periodu neophodno pronaći rešenje za dugoročno finansiranje Pravosudne akademije. Pored obuka koje se već nalaze u nadležnosti Akademije, potrebno je i korisno da se njima obuhvate i obuke za polaganje pravosudnog ispita, ispita za javne beležnike, izvršitelje, medijatore, sudske veštace i prevodioce, kao i lica zaposlena u lokalnoj samoupravi na poslovima pružanja i odlučivanja o zahtevima za besplatnu pravnu pomoć.

Osim toga, u narednom periodu potrebno je razviti metodologiju ocene uticaja sprovedenih obuka putem ocene rezultata rada nosilaca pravosudnih funkcija. One bi trebalo da utiču na efikasnost pravosuđa. Zbog toga je potrebno pažljivo proceniti oblasti u kojima će se one sprovoditi, a teme se moraju razrađivati u

100 Non-paper, on the state regarding Chapters 23 and 24, Serbia, str. 4.

101 Mišljenje Mišljenje Konsultativnog veća evropskih tužilaca broj 11(2016) o kvalitetu i efikasnosti rada tužilaca, uključujući i u borbi protiv terorizma i teškog organizovanog kriminala Paragraf 27 i Mišljenje Konsultativnog veća evropskih tužilaca 9(2014).

102 Mišljenje Konsultativnog veća evropskih tužilaca o evropskim normama i načelima za tužioce (CCPE) broj 9(2014), Strazbur, 17. decembar 2014, paragraf 59.

103 Ibid, paragraf 58.

zavisnosti od potrebe za obukama. Proces obuka ne bi trebalo da bude usmeravan od strane donatora, već bi trebalo da se razvija u zavisnosti od potreba pravosuđa. Radi definisanja realnih potreba za obukama od značaja je saradnja sa Visokim savetom sudstva i Državnim većem tužilaca, a čiji se značaj i naglašava u poslednjem Izveštaju o napretku Srbije za poglavlje 23 i 24. Zbog toga bi navedena tela trebala da budu značajan faktor u postupku ocene uticaja sprovedenih obuka putem ocene rezultata rada nosilaca pravosudnih funkcija. Osim toga, potrebno je izraditi i metodologiju pomoću koje bi se mogla proceniti potreba za budućim obukama na osnovu vrednovanja rada sudija i tužilaca.

REZIME

Prelazno merilo je delimično ispunjeno

- 1. Pravosudna akademija je usvojila višegodišnji program rada 2020-2025, a kojim su obuhvaćeni i ljudski i finansijski resursi, kao i dalji razvoj programa obuke.*
- 2. Finansiranje akademije nije u skladu sa potrebama za obukama.*
- 3. Nije razvijen mehanizam procene efekata obuke.*
- 4. Potrebe za obukom nisu povezane sa vrednovanjem rada sudija i javnih tužilaca.*

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23

Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 kao kontinuiranje aktivnosti propisane su: sprovođenje mera za unapređenje programa početne i stalne obuke, sprovođenje mera za unapređenje organizacije rada Pravosudne akademije putem daljeg razvoja Centra za dokumentaciju i istraživanje, donošenje novog akta o sistematizaciji radnih mesta i jačanje stručnih i administrativnih kapaciteta u skladu sa novim ustavnim i zakonskim rešenjima, kao i unapređenje E-akademije putem razvoja posebnih programa obuke. U prvom i trećem kvartalu 2022. godine predvišeno je razvijanje posebnih programa obuke za sudske i javnotužilačke pomoćnike, sa ciljem stvaranja uslova za njihovo karijerno napredovanje.

8. Prelazno merilo –Procena mreže sudova i tužilaštva

Srbija sprovodi sveobuhvatnu procenu mreže sudova i tužilaštava sa fokusom na troškove i dodeljena sredstva, efikasnost, radno opterećenje i pristup pravdi pre nego što preduzme dalje korake u razvoju mreže sudova i tužilaštava.

Cilj izmena pravosudne mreže treba da bude omogućavanje pristupa građana pravosuđu i ravnomerna oprećenost pravosuđa radi povećanja njegove efikasnosti. To zahteva izmene zakona i ostalih relevantnih propisa koje se moraju zasnivati na analizi realnih potreba i postojanja adekvatnih resursa i infrastrukture. Postupanje suprotno tome može značajno dovesti u pitanje efikasnost pravosuđa.

Poslednjih 10 godina pravosudna mreža je prošla kroz dve velike promene. Pravosudna mreža Republike Srbije iz sedamdesetih godina dvadesetog veka transformisana je 2010. godine, tako što je značajan broj sudova i tužilaštva zatvoreno, a osnovane su sudske jedinice. Tada je skoro svaki osnovni sud imao nekoliko sudskih jedinica kojima je upravljao predsednik osnovnog suda. U njima su se obavljale iste funkcije kao i u osnovnom, ali krivični predmeti nisu mogli da se sude u njima. Tada je umesto postojećih 138 opštinskih sudova formirana 34 osnovna suda. Tokom 2014. godine izvršene su nove izmene pravosudne mreže u cilju približavanja Srbije standardima o pristupu pravdi i toprema prosečnom broju sudova na 100.000 stanovnika. Prema CEPEJ izveštaju (Savet Evrope) pre prve izmene pravosudne mreže, Srbija je 2008. godine imala 1,9 prvostepenih sudova i 2,7 sudskih lokacija na 100.000 stanovnika, a što je bilo dosta iznad proseka u Istočnoj i Centralnoj Evropi od 1,7 sudova na million stanovnika. Nakon izmene pravosudne mreže 2010. godine ona je smanjena na 0,8 za prvostepene sudove i 1,9 za sudske lokacije na 100.000 stanovnika. Nakon izmene iz 2014. godine Srbija se opet približila evropskom proseku sa 2,2 sudske lokacije na 100.000 stanovnika. Broj osnovnih sudova se povećao sa 34 na 66. Broj tužilaštva se takođe povećao sa 34 na 58. Međutim, broj pravosudnih objekata je ostao isti.¹⁰⁴ Izmena pravosudne mreže iz 2010. godine je bila primer izmena bez adekvatne procene realnih potreba, resursa i infrastrukture. Isto tako uspostavljanje Apelacionih sudova kao tzv. velike apelacije pored Viših sudova kao tzv. male apelacije nije bilo zasnovano na analizi realnih potreba. Iako je cilj uspostavljanja Apelacionih sudova bio unapređenje efikasnosti

¹⁰⁴ Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji, Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, oktobar 2014. str. 332.

pravosuđa u praksi se često dešavalo da oni bez obzira na manji broj predmeta vraćaju predmete na niže instance na ponovno suđenje, umesto preinačenja ožalbene odluke svojom presudom. To je uticalo na povećanje broja predmeta i uslovalo je nedostatak adekvatnih smernica za postupanje sudova niže instance.¹⁰⁵ Nova mreža sudova počela je sa radom 1. januara 2014. godine. Tada su sudske jedinice opet postali osnovni sudovi, tako da je proširena mreža sudova sa 34 na 66. U tom periodu je povećan i broj javnih tužilaštva na 58. Međutim, poseban problem je činjenica što je uprkos delimičnom proširenju pravosudne mreže infrastruktura ostala ista u pogledu raspoloživosti objekata.¹⁰⁶ Zbog toga bi odluka o izmeni mreže pravosuđa trebala da se zasniva na analizi realnih potreba i raspoloživih resursa. To zahteva kontinuirano praćenje opterećenosti sudova i mogućnosti pristupa građana pravosuđu, kao i finansijska ulaganja u pravosudnu infrastrukturu. Lekcije iz prethodnog perioda bi trebale da doprinesu boljem pristupu u budućnosti.

REZIME

Prelazno merilo nije ispunjeno

U Republici Srbiji nedostaje strateški i planski pristup proceni mreže sudova i javnih tužilaštva. Iako se redovno objavljuju godišnji izveštaji o radu Vrhovnog kasacionog suda i Visokog saveta sudstva u kojima su objedinjeni podaci koji se tiču ne samo rada, već i ljudskih i finansijskih resursa na nivou pravosuđa na osnovu njih nije moguće steći celovit uvid u stanje pravosudne mreže kako bi se preduzele adekvatne mere za njeno funkcionisanje. Zbog toga je potrebno razviti adekvatan pristup koji bi omogućio procenu funkcionisanja ne samo mreže sudova, već i javnih tužilaštava.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23

U cilju unapređenja pravosudne mreže četvrti kvartal 2020. godine određen je kao rok za izradu sveobuhvatne analize uticaja rezultata reforme u pravosuđu na odnosu Funkcionalne analize pravosuđa Svetske banke iz 2014. godine, a posebno analize pravosudne mreže u pogledu troškova, stanja infrastrukture, efikasnosti i pristupa pravdi, analize potreba i obima posla, kao i opterećenosti sudija i javnih tužilaca

¹⁰⁵ *Ibid.* str. 126.

¹⁰⁶ *Ibid.* str. 332.

u pogledu ljudskih, materijalnih i tehničkih resursa, a imajući u vidu moguće dalje promene u strukturi sudova, izboru i obuci kadrova. Do prvog kvartala 2023. godine na osnovu prethodnih detaljnih procena trebala bi da bude uspostavljena nova mreža upravnog sudstva, dok bi kontinuirano trebalo da se obavlja dalje unapređenje infrastrukturne pravosudne mreže i odgovarajućih procedura.

9. Prelazno merilo –Strategija upravljanja ljudskim resursima

Srbija je usvojila i primenjuje strategiju ljudskih resursa za celokupan pravosudni sistem koji bi trebalo da doprinese merljivoj unapređenju radnog opterećenja, efikasnosti i delotvornosti pravnog sistema.

Strategija upravljanja ljudskim resursima još uvek nije doneta, ali bi trebalo da bude u narednom periodu. Takav pristup je od značaja za upravljanje ljudskim resursima u cilju planiranja optimalnog broja sudija i tužilaca, organizovanja adekvatne pravosudne mreže i planiranja obuka u oblasti pravosuđa. Rad na izradi navedene Stragije prema podacima iz Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 počeo je 2019. godine. Navedenim dokumentom trebalo bi da budu obuhvaćena sledeća pitanja: donošenje pravilnika o kriterijumima za utvrđivanje potrebnog broja nosilaca pravosudnih funkcija uzimajući u obzir uslove rada, broj predmeta, strukturu i složenost predmeta u kojima taj sud postupa, donošenje akata o kriterijumima za utvrđivanje potrebnog broja i profila sudskih i tužilačkih pomoćnika, donošenje akta o kriterijumima za utvrđivanje potrebnog broja i profesionalne strukture administrativnog osoblja u pravosuđu. Drugi kvartal 2022. godine predviđen je kao rok za usvjanje Strategije upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu. Nadzor nad njenim sprovođenjem trebalo bi da se vrši kontinuirano od strane Ministarstva pravde, Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, Vrhovnog kasacionog suda, Republičkog javnog tužilaštva i Pravosudne akademije. Njena primena u smislu efektivnog i optimalnog planiranja, zapošljavanja, raspoređivanja, motivisanja i napredovanja u okviru pravosuđa, kao i uspostavljanje baze podataka ljudskih resursa u svim javnim tužilaštvima predviđena je za četvrti kvartal 2023.godine.

10. Prelazno merilo –Smanjenje broja starih predmeta

Srbija uspostavlja nacionalni program smanjenja broja predmeta, uključujući i promociju korišćenja alternativnog rešavanja sporova i uspostavljanje mehanizma za smanjenje broja starih predmeta.

Dugogodišnje trajane sudskih postupaka ugrožava pravo na pravično suđenje u skladu sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Veliki broj nagomilanih starih predmeta smanjuje efikasnost pravosuđa i onemogućava suđenje u razumnom roku.

Među starim predmetima najviše se nalazi predmeta u izvršnom postupku. Uprkos činjenici što je jedan broj predmeta tokom 2016. dodeljen izvršiteljima, određen broj se i dalje nalazi na nivou kako osnovnih, tako i viših i privrednih sudova. Tokom 2018. godine rešeno je ukupno 1.145.268 predmeta. Od toga je najviše starih predmeta 534.556 rešeno u osnovnim sudovima. Zahvaljujući Jedinstvenom programu rešavanja starih predmeta i pojedinačnim programima donetim na nivou svakog suda, broj starih predmeta je smanjen za 732.991. Na nivou osnovnih sudova rešen je najveći broj predmeta 634.270, zatim slede viši sudovi sa 41.826 i privredni sa 17.653 rešenih starih predmeta.¹⁰⁷

U Republici Srbiji je u prethodnom periodu često bilo narušeno pravo na pravično suđenje, a što je predstavljalo povredu člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Ono podrazumeva i pravo na suđenje u razumnom roku, a pod kojim se podrazumeva i blagovremeno izvršenje sudskih presuda. Zbog povrede tog prava od strane sudova u Republici Srbiji podnet je veliki broj predstavki Evropskom sudu za ljudska prava protiv Republike Srbije.¹⁰⁸

Kako bi se predupredili takvi slučajevi i povećala efikasnost pravosuđa u Republici Srbiji Vrhovni kasacioni sud doneo je Jedinstven program rešavanja starih predmeta tokom 2013. godine, kao i poseban program mera za rešavanje starih izvršnih predmeta u Republici Srbiji za period 2016-2020 godine. Timovi koji se bave smanjenjem broja predmeta uspostavljeni su u svim sudovima. To je dalo očekivane rezultate. Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za Poglavlje 23

¹⁰⁷ Zaključci sa sastanka radne grupe za praćenje primene izmenjenog jedinstvenog programa rešavanja starih predmeta u sudovima u Republici Srbiji, SU I-7 58/19-1 oc 24. oktobra 2019. godine.

¹⁰⁸ Npr. Ilić protiv Srbije, predstavka broj 30132/04, presuda od 9. oktobra 2007, Čeh protiv Srbije predstavka broj 9906/04, presuda od 1. Jula 2008. godine, Cvetković protiv Srbije, predstavka broj 17271/04, presudam od 10. juna 2008.

Program smanjenja broja starih predmeta ima pozitivan trend. Izmenjena je definicija “starih” predmeta pod kojima se sada podrazumevaju predmeti koji su stariji od tri umesto dve godine. Međutim, u Izveštaju je izneta i zabrinutost zbog prisustva i dalje velikog broja starih predmeta starijih od dve godine. Najveći broj nerešenih predmeta iznad 86% zabeležen je u osnovnim sudovima. I dalje je zabeležena velika razlika u obimu posla. U Beogradu je u građanskopravnim predmetima registrovan najveći broj predmeta.¹⁰⁹

Smanjenje opterećenosti sudova realizuje se i kroz delatnost javnih beležnika i javnih izvršitelja. Zakon o posredovanju u rešavanju sporova je usvojen 2014. godine,¹¹⁰ a 2017. godine je Vrhovni kasacioni sud izdao Zajedničke smernice za promociju medijacije. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova iz 2018. godine kojim je proširen delokrug rada Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova i na sporove povodom isplate plate/zarade, naknade plate/zarade u skladu sa zakonom, isplate otpremnine prilikom odlaska u penziju, radnog vremena i ostvarivanja prava na godišnji odmor. Kao novina je propisano da arbitar u toku postupka strankama u sporu ukazuje na mogućnost sporazumnog rešavanja spora. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o sudskim taksama iz 2018. godine, a koji je stupio na snagu 1. januara 2019. godine¹¹¹ stranke se podstiču na rešavanje sporova mirnim putem, medijacijom ili na drugi sporazuman način. Na osnovu tih izmena i dopuna naplata sudske takse se odlaže kako bi se strankama dala mogućnost da nakon pokretanja sudskog postupka još jednom dodatno razmotre mirno rešenje nastalog spora. U slučaju da stranke do zaključenja prvog ročišta za glavnu raspravu reše spor medijacijom, sudskim poravnanjem, priznanjem ili odricanjem od tužbenog zahteva oslobađaju se od plaćanja sudskih taksi. Kada je u pitanju krivični postupak trebalo bi podsticati mogućnost zaključivanja sporazuma o priznanju krivice i kada je to moguće primeniti institut oportuniteta krivičnog gonjenja. Broj predmeta zaključenih dogovorom o priznanju krivice neprestano se povećavao u period od 2014. do 2016. godine. Međutim, zabeležena je neujednačena primena. Na nivou osnovnih javnih tužilaštava u okviru novosadske apelacije nije u velikoj meri primenjivan sporazum o priznanju krivice.¹¹² Iako se u cilju povećanja efikasnosti krivičnih postupaka u praksi često koristi institut odlaganja krivičnog gonjenja, njegova primena nije pošteđena kritika. One se odnose na nepotpunost i nepreciznost procesnog zakonodavstva, nedostatak jednoobraznosti u odlukama javnih tužilaca, nedostatak jasnih smernica ili kriterijuma za njegovu primenu,

109 Non-paper o stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju, jun 2020. str. 5 i 6.

110 “Službeni glasnik RS”, broj 33/2014.

111 “Službeni glasnik RS”, broj 95/2018.

112 Functional Review of the Prosecution System in Serbia, January 15, 2019, str. 42

nedoslednu sudsku praksu i nedostatak obzira prema interesima žrtava krivičnog dela.^{113 114} Upravo su te kritike i nedostupnost prakse razlog neujednačene primene instituta odlaganja krivičnog gonjenja.

Prema Izveštaju Evropske komisije potrebno je preduzeti dalje korake u oblasti mirnog rešavanja sporova. Postoji 1.349 sertifikovanih posrednika, a samo njih 124 je izjavilo da su bili aktivni u posredovanju tokom 2019. godine, a što iznosi 9% od ukupnog broja. Broj postupaka mirnog rešavanja sporova je opao tokom 2019. godine kada ih je sprovedeno 586 u odnosu na 2018. godinu u kojoj je provedeno 638 postupaka. Takođe je broj postupaka posredovanja u odnosu na broj građanskopravnih izuzetno mali, tek 1% u odnosu na postupke koji se vode pred sudovima. Pozitivno su ocenjeni efekti Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudskim taksama koji je na snazi od januara 2019. godine. Prema Izveštaju on je podstakao stranke na mirno rešavanje sporova uključujući postupak posredovanja, vansudsko i sudsko poravnaje. Stoga je Evropska komisija ohrabrila dodatne podsticaje na zakonodavnom nivou kako bi se povećao broj predmeta koji se upućuju na posredovanje.¹¹⁵

REZIME

Prelazno merilo je delimično ispunjeno

- *Vrhovni kasacioni sud je doneo Jedinstveni program rešavanja starih predmeta, koji je doveo do određenih pomaka, ali je potrebno nastaviti sa praćenjem rešavanja starih predmeta.*
- *Iako su uvedeni javni izvršitelji, u Republici Srbiji poseban problem i dalje predstavlja veliki broj predmeta u izvršnom postupku. Jedan deo njih jeste prenet na javne izvršitelje, ali je veći broj i dalje ostao u sudovima. Zbog toga se osim Jedinstvenog programa rešavanja starih predmeta u cilju podsticanja sudija i sudijskih pomoćnika da učestvuju u njihovom smanjenju to može uvesti kao dodatni kvalitativni kriterijum za napredovanje u radu.*
- *U cilju promocije alternativnih načina rešavanja predmeta, donete su posebne mere u cilju podsticanja medijacije u praksi, ali je i dalje broj predmeta koji se rešava medijacijom relativno mali.*

113 *Ibid.* str. 41.

114 Za primenu instituta odloženog krivičnog gonjenja prema odredbama Zakonika o krivičnom postupku Srbije nije neophodna saglasnost žrtve ili oštećenog krivičnim delom.

115 Non-paper o stanju u Poglavljima 23 i 34 za Srbiju, jun 2020. str. 5.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23

Drugi kvartal 2021. godine predviđen je kao rok za izmenu Zakonika o krivičnom postupku u cilju unapređenja efikasnosti postupka u delu koji se odnose na dostavljanje pismena, snimanje suđenja i procesnu disciplinu. Vrhovni kasacioni sud na osnovu procene postignutih rezultata rada trebalo bi da do IV kvartala 2020. godine donese Jedinstveni program rešavanja starih predmeta za period 2021-2025. Počev od prvog kvartala 2021. godine trebalo bi da počne praćenje realizacije navedenog programa i održavanja redovnih sastanaka radne grupe za praćenje njegove primene. Do drugog kvartala 2021. godine predviđena je izrada i usvajanje strateškog okvira za unapređenje medijacije, a čije bi sprovođenje trebalo kontinuirano da nadgleda Ministarstvo pravde i Vrhovni kasacioni sud. U cilju promovisanja alternativnog rešavanja sporova trebalo bi preduzimati niz kontinuiranih aktivnosti kao što su: objavljivanje informacija na internet stranicima, izrada brošura, organizovanje okruglih stolova, konferencija i radionica.

11. Prelazno merilo –Javni izvršitelji

Srbija je usvojila i primenjuje novi Zakon o izvršenju i obezbeđenju i uspostavlja početnu evidenciju odobrenja i pokretanja izvršnog postupka u građanskim i privrednim predmetima. Srbija prati sistem izvršenja i razvija dalje mere gde je to neophodno.

Izvršna odeljenja u srpskim sudovima imala su loše rezultate. Izvršitelji u sudovima su bili nedovoljno motivisani, a sudije i sudijski pomoćnici nisu rado prihvatili odlazak u izvršna odeljenja. Uspostavljanjem izvršitelja, primećuje se da je 2013. godine broj novododeljenih izvršnih predmeta smanjen za 49%. Međutim, zabeleženo je da su predmeti velikih kompanija, a koji se tiču komunalnih dugovanja dodeljivani jednom određenom broju izvršitelja.¹¹⁶ Stoga je bilo neophodno izmeniti propise kako bi se pratio rad javnih izvršitelja i sprečile zloupotrebe.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju poslednji put je izmenjen 2019. godine. Te izmene stupile su na snagu 1. januara 2020. godine. Uveden je novi način prodaje pokretne i nepokretne imovine izvršnog dužnika elektronskim putem (E-aukcija) na posebnom portalu uz objavljivanje poziva i

¹¹⁶ Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji, Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, Oktobar 2014, str. 105.

drugih relevantnih informacija na elektronskoj oglasnoj tabli. Ta tabla je dostupna na veb-adresi na kojoj se objavljuju akti sudova i javnih izvršitelja u Srbiji. Propisan je skraćeni postupak ukoliko je za rešavanje sporova izvršnog dužnika i poverioca nadležan Privredni sud.

Ministar pravde je doneo novu Javnoizvršiteljsku tarifu, ali i druge podzakonske akte, kao što je i Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o načinu vođenja evidencije o postupcima izvršenja i obezbeđenja i finansijskom poslovanju javnog izvršitelja, načinu izveštavanja, sadržini izveštaja o radu javnog izvršitelja i načinu postupanja sa arhivom.¹¹⁷ Evidencija se u skladu sa odredbama Pravilnika vodi u pismenom i elektronskom obliku. Pisana evidencija se vodi kroz knjige na štampanim obrascima, a elektronska kroz upisnike u elektronskom obliku u specijalizovanoj softverskoj aplikaciji u koju se unose podaci propisani pravilnikom i u formi propisanoj obrascem za zavođenje podataka u elektronsku evidenciju javnih izvršitelja, a koji predstavlja sastavni deo pravilnika. Prema odredbama Pravilnika, javni izvršitelj u roku od 15 dana unosi sve podatke iz spisa predmeta u elektronsku evidenciju u formi predviđenoj tehničkim obrascem. Finansijski podaci dostavljaju se u elektronskoj evidenciji (izvod iz banke sa namenskog i posebnog računa), a skenirana rešenja o izvršenju u PDF formatu javni izvršitelj dostavlja Ministarstvu pravde svakog radnog dana do 21h putem posebne aplikacije. Podaci iz elektronske evidencije moraju da budu istovetni sa podacima iz isprava za svaki predmet. Podaci iz elektronske evidencije unose se jednom dnevno u Centralnu bazu podataka u formi propisanoj tehničkim obrascem. Tehničke karakteristike elektronske evidencije bliže se uređuju Standardima profesionalnog ponašanja javnih izvršitelja.¹¹⁸

REZIME

Prelazno merilo je delimično ispunjeno

- 1. Srbija je tokom 2019. godine usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju. Te izmene su stupile na snagu 1. januara 2019. godine.*
- 2. Ministar pravde je iste godine doneo novu javnoizvršiteljsku tarifu, kao i druge podzakonske akte.*
- 3. Donet je Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o načinu vođenja evidencije o postupcima izvršenja i obezbeđenja i finansijskom poslovanju javnog izvršitelja.*

117 "Službeni glasnik RS", broj 37/2016, 29/2018, 47/2019, 24/2020 i 105/2020

118 "Službeni glasnik RS", broj 90/2019).

izvršitelja, načinu izveštavanja, sadržini izveštaja o radu javnog izvršitelja i načinu postupanja sa arhivom. Njegove odredbe omogućavaju početnu evidenciju odobrenja i pokretanja izvršnog postupka u građanskim i privrednim predmetima.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23

U cilju unapređenja efikasnosti u radu javnih izvršitelja propisano je redovno praćenje izmena i dopuna Zakona o izvršenju i obezbeđenju i svih relevantnih podzakonskih akata, kao i kontrola funkcionisanja sistema izvršilaca od strane Komore javnih izvršitelja i Ministarstva pravde. Predviđeno je da se do četvrtog kvartala 2020. godine donesu podzakonski akti i propisi Komore neophodni za sprovođenje Zakona o izvršenju i obezbeđenju, a koji se tiču dostavljanja dokumenta između javnih izvršitelja i državnih organa i vođenje elektronskih dosijea predloga za izvršenje. Kao kontinuirana aktivnost predviđeno je praćenje primene e-aukcije i e-oglasne table u postupcima izvršenja od strane Ministarstva pravde, kao i praćenje primene odredbi izmenjenog idopunjenog Pravilnika o modelu vođenja evidencije o postupcima izvršenja i obezbeđenja ifnansijskom vođenju poslovanja javnih izvršitelja, modela izveštavanja, sadržaja izveštaja o radu javnih izvršitelja i načina postupanja sa arhivom.

12. Prelazno merilo – E-pravosuđe

Srbija razvija i uvodi koherentan sistem e-pravosuđa koji omogućava automatizovanu razmenu informacija preko sudskog sistema i tužilaštva, elektronsko dodeljivanje predmeta i razvoj i korišćenje statistike (u skladu sa smernicama CEPEJ-a) da bi se omogućilo praćenje prosečnog trajanja sudskih postupaka. U Srbiji se sprovodi adekvatna obuka za korisnike sistema.

Unapređenje sistema za upravljanje predmetima i razvoj IKT u pravosuđu omogućava sudovima funkcionalnost neophodnu za unapređenje kvaliteta rada i unapređuje pristup sudovima. To utiče na efikasnost, ekonomičnost u radu i doprinosi pravnoj sigurnosti.

Strategijom razvoja informacionog društva u Republici Srbiji do 2020. godine¹¹⁹ kao prioritetna oblast izdvojena je primena informaciono-komunikacionih tehnologija u pravosuđu. U njoj je kao jedan od ciljeva bilo definisano da građani do 2020. godine sve kontakte sa sudovima obavljaju elektronskim putem, osim onih kontakata koji po svojoj prirodi zahtevaju fizičko prisustvo.

Podaci sadržani u pravosudnim bazama treba da omoguće efikasno vođenje pravosudne statistike koja je od značaja za doprinos upravljanju javnim politikama u oblasti pravosuđa. Zbog toga bi te baze trebalo da omoguće dobijanje svih relevantnih informacija o učinku suda i kvalitetu pravosudnog sistema, odnosno opterećenosti sudova i sudija, vremenu neophodnom za rešavanje predmeta, ljuskim i finansijskim resursima koji su neohodni za postizanje efikasnosti u radu. Navedeni podaci trebalo bi da se prikupljaju i prezentuju putem adekvatne i dosledne metodologije koja se primenjuje od strane svih pravosudnih institucija kako bi se mogla proceniti i efikasnost sredstava koja su im dodeljena u radu. Prema CEPEJ smernicama radi realizacije navedenog svaka država članica treba da ima adekvatne statističke i institucionalne kapacitete u cilju prikupljanja, koordinacije, objedinjavanja i obrade informacija od strane različitih držalaca podataka za potrebe procene funkcionisanja i merenje aktivnosti sudova, tužilaštva, administrativnih službi u okviru pravosuđa i bilo kojih drugih tela od značaja za funkcionisanje pravosuđa.¹²⁰

Međutim, poseban izazov za Republiku Srbiju predstavlja uspostavljanje efikasnog IKT sistema u pravosuđu. U prethodnom periodu problem je stvarala činjenica što su sudovi koristili različite aplikacije za upravljanje predmetima. Osim toga, postojala je teritorijalna neujednačenost internet konekcija, zastareli hardveri, nizak nivo IT pismenosti. Uočen je i nedostatak adekvatnog broja zaposlenih za IKT podršku u sudovima, kao i nedostatak dovoljnog broja osoblja u IT sektoru. U nekim slučajevima zaposleni u navedenom sektoru nisu bili dovoljno obučeni za održavanje postojećih sistema.¹²¹ Problem je predstavljala činjenica što su se kao pružaoci usluga u IT oblasti angažovali spoljni dobavljači, a prema kojima su postojala velika dugovanja, pa je to predstavljalo veliki trošak za pravosuđe.¹²² Osim toga, razmena podataka između prve instance i apelacionih sudova, tužilaštva i sudova, kao i pravosudnih organa i policije i zatvora bila je ograničena i manuelna. To je otežavalo i ograničavalo pristup sudskoj praksi, kao i razmenu dokumentacije.¹²³

119 "Službeni glasnik RS"; broj 51/2010.

120 CEPEJ Guidelines on Judicial on Judicial Statistics adopted by the CEPEJ at its 12th plenary meeting, Strasbourg, 11 December 2008.

121 *Ibid.* str. 311.

122 *Ibid.* str. 316 i 317.

123 *Ibid.* str. 311 i 312.

U praksi se uočava da su IKT sistemi za obradu i upravljanje predmetima i dokumentima još uvek nepovezani, a što se negativno odražava na obim statističkih podataka koji su od značaja za merenje performansi sistema i unapređenje upravljanja u donošenju odluka od značaja za unapređenje funkcionisanja pravosudnog sistema. To se negativno odražava i na primenu novih propisa. Takon npr. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći koji je usvojen 2018. godine ne može da se primeni u svim sudovima, jer nedostaje adekvatna tehnološka podrška. Kao pozitivan korak u uspostavljanju IKT u pravosuđu ocenjuje se usvajanje opštih smernica i donošenje odluka o strateškoj orijentaciji za razvoj sistema upravljanja predmetima za tužilaštvo i zatvorsku upravu od strane Saveta za informaciono komunikacione tehnologije. Osim toga, izrađen je i plan o načinu povezivanja različitih sistema. Uprkos tome, ocenjuje se da je ipak neophodan adekvatniji strateški pristup i plan u cilju unapređenja Informaciono komunikacionih tehnologija u pravosudnim i tužilačkim mrežama.¹²⁴

Značajan korak u procesu uspostavljanja IKT jeste dovršavanje procesa uvođenja sistema za automatsko upravljanje sistema u svim sudovima i određenom broju tužilaštvima. U cilju unapređenja znanja zaposlenih sprovedene su obuke radi sticanja osnovnih informatičkih znanja, kao i obuke koje se tiču sticanja i unapređenja specijalizovanih programskih veština. Uspostavljanjem Pravosudno informacionog sistema (PIS) omogućena je elektronska komunikacija između sudova i organa čiji su podaci neophodni za vođenje sudskih postupaka (opštinske uprave, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Centralni registar obavzenog socijalnog osiguranja). Međutim, u Srbiji još uvek ne postoji mogućnost međusobnog povezivanja sudova, jer ne koriste jedinstvenu aplikaciju za upravljanje predmetima. Tako osnovni i viši sudovi koriste AVP sistem (Sistem za automatizovano vođenje predmeta), prekršajni sudovi SIPRES (Sistem za vođenje predmeta u prekršajnim sudovima), Apelacioni sudovi, Upravni sud i Vrhovni kasacioni sud koriste SAPS (Standardizovanu aplikaciju sudstva) koja omogućava razmenu podataka i dokumenata, ali samo između navedenih sudova, dok privredni sudovi imaju novu aplikaciju SIPRIS (Sistem za vođenje predmeta u privrednim sudovima). Zbog toga, centralizovana statistika obuhvata isključivo podatke sudova opšte nadležnosti (osnovnih i viših).¹²⁵

Evropska komisija u Izveštaju o napretku Srbije za Poglavlje 23 konstatuje da tek treba da se uspostavi sveobuhvatni sistem na nivou cele zemlje za obradu i međusobno

124 Analiza sprovođenja Nacionalne strategije reforme pravosuđa 2013-2018, USAID projekat Vladavine prava u Srbiji, novembar 2018, str. 11. i 12.

125 *Ibid.* str. 18. i 19.

povezivanje predmeta kroz mreže sudova i tužilaštva. Predlaže se i donošenje nove strategije za informacionu i komunikacionu tehnologiju uz definisanje novih jasnih vremenskih rokova i finansijskih obaveza. U cilju daljeg uspostavljanje informaciono komunikacionih tehnologija u pravosuđu neophotno je izmeniti zakon, osposobiti kadar za korišćenje i obezbediti adekvatna budžetska sredstva.¹²⁶

REZIME

Prelazno merilo je delimično ispunjeno

- 1. Postoji nekoliko IKT Sistema u pravosuđu, ali su preduzeti koraci kako bi se obezbedila komunikacija između tih Sistema.*
- 2. Ne organizuju se odgovorajuće obuke za zaposlene.*

13. Prelazno merilo – Ujednačenost sudske prakse

Srbija omogućava unapređenje dosledne primene sudske prakse i obezbeđuje jednostavan pristup sudskoj praksi svih sudova putem elektronske baze podataka i objavljivanja sudskih odluka u razumnom roku.

Postojanje ujednačene sudske prakse je od ključnog značaja za unapređenje pravne sigurnosti i načela jednakosti pred zakonom kao bitnog elementa vladavine prava. Njeno ujednačavanje doprinosi i jačanju poverenja građana u rad pravosuđa. Neujednačenost sudske prakse predstavlja povredu člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima, a kojim je propisano pravo na pravično suđenje.

Iako formalno ne predstavlja izvor prava, prema Mišljenju Konsultativnog veća evropskih sudija potrebno je ujednačavanje sudske prakse i u zemljama kontinentalnog pravnog sistema. Međutim, to se ne sme odraziti na načelo nezavisnosti, a pod kojim se podrazumeva nezavisnost svakog pojedinog sudije u

¹²⁶ Non-paper o stanju u poglavljima 23 I 24 za Srbiju, jun 2020, str. 4 i 5.

vršenju funkcije u sudskom postupku. Prilikom donošenja odluka sudije svakako treba da budu nezavisne i nepristrasne i sposobne da deluju bez ikakvih ograničenja, neprimerenog uticaja, pritiska, pretnji ili posrednog ili neposrednog uticaja van ili unutar pravosuđa.¹²⁷ Prema stavu zauzetom u presudi Evropskog suda za ljudska prava, pravo na pravično suđenje je garantovano članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i tiče se zahteva za ujednačenom primenom prava. Prihvatljiva su određena odstupanja u tumačenju koja su svojstvena bilo kom pravosudnom sistemu.¹²⁸ Različiti sudovi mogu da dođu do različitih, ali razumnih i obrazloženih odluka koje se tiču istog pravnog pitanja koje proizilazi iz sličnih činjeničnih okolnosti.¹²⁹

Neusaglašenost odluka nacionalnih sudova, a posebno više instance mogu da se smatraju povredom prava na pravično suđenje koje je garantovano članom 6. stav 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Zbog toga bi trebalo uzeti u obzir da li postoje sledeće okolnosti u praksi sudova: da li se radi o „dubokim i dugotrajnim razlikama“, u praksi domaćih sudova, da li domaći sudovi imaju mehanizme za prevazilaženje neusaglašenosti i da li se oni primenjuju, kao i u kojoj meri su oni primenjivi.¹³⁰

U cilju ujednačavanja sudske prakse, Republika Srbija nastoji da primeni adekvatne mehanizme. Stoga Vrhovni kasacioni sud Srbije sprovodi brojne aktivnosti nadzora primene Sporazuma predsednika apelacionih sudova o organizaciji, vremenu i mestu održavanja zajedničkih sednica apelacionih sudova, učestvuje na sastancima, prikuplja i sistematizuje sporna pravna pitanja, stavove i zaključke apelacionih sudova, raspravlja na sednicama, objavljuje stavove i zaključke na svojoj internet stranici.¹³¹

Tokom 2018. godine zaključen je prethodno navedeni Sporazum između četiri apelaciona suda u Republici Srbiji, a koji se tiče plana aktivnosti na usklađivanju sudske prakse. U tom smislu nastavljena su redovna zajednička zasedanja i sastanci sa nižim sudovima u cilju usklađivanja sudske prakse. Odluke Apelacionog i Prekršajnog suda se unose u bazu podataka i dostupne su sudijama. Široj javnosti na internet stranici Vrhovnog kasacionog suda dostupna je baza sudske prakse

127 Poglavlje III, paragraf 22 i 23. Preporuke Rec(2010)12 Komiteta ministara zemalja članica Saveta Evrope o sudijama od 17. 11. 2010. godine. U skladu sa paragrafom 5. navedene Preporuke sudija mora da ima potpunu slobodu da nepristrasno u skladu sa zakonom i svojim tumačenjem činjenica donosi odluke u predmetima.

128 Presuda Evropskog suda za ljudska prava Tomić i drugi protiv Crne Gore, 18650/09 i drugo, 17. april 2012.

129 Presuda Evropskog suda za ljudska prava Šahin i Šahin protiv Turske, 13279/05, 20. oktobar 2011.

130 *Ibid.*

131 Više o tome na veb-stranici: <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/ujedna%C4%8Davanje-sudske-prakse>

Vrhovnog kasacionog suda, kao i Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde Evropske unije.¹³²

U svom izveštaju o stanju Srbije u Poglavljima 23 i 24, Evropska komisija navodi da je i dalje neophodno preduzimati aktivnosti koje se tiču povezivanja različitih baza podataka, kao što je baza sa presudama Evropskog suda za ljudska prava i omogućiti ažurno proširenje obima tih baza. Dodatni problem predstavlja postojanje nekoliko različitih aplikacija za upravljanje predmetima koje nisu međusobno povezane. Sistem za sveobuhvatno povezivanje predmetima u sudovima i tužilaštvima trebalo bi da omogući blagovremeno ažuriranje i povezivanje baza sudske prakse.¹³³

U cilju uspostavljanja poštovanja sudske prakse Republika Srbija je osnov za to predvidela u nacrtu ustavnih amandmana. Međutim, prema mišljenju Venecijanske komisije na amandmane na Ustav Srbije, potrebno je izbrisati odredbu iz Amandmana V u kojoj je predviđeno da se “zakonom uređuje način rada na koji se obezbeđuje ujednačena primena prava od strane sudova”. Prema mišljenju Komisije ako se smatra da u Ustav treba uključiti upućivanje na potrebu da se obezbedi odgovarajuća harmonizacija sudske prakse i ako se pozivanje na ulogu Vrhovnog suda ne smatra dovoljnim, tada bi prvi navedeni amandman mogao da upućuje na uzimanje u obzir ili na dužno poštovanje sudske prakse.¹³⁴ Iako se radi o zemlji kontinentalnog pravnog sistema ujednačena primena sudske prakse doprinosi jačanju poverenja javnosti u rad pravosuđa, čak i ukoliko stranke dolaze do različitih, ali ipak razumnih i obrazloženih odluka koje se tiču istog pravnog pitanja proizašlog iz sličnih činjeničnih okolnosti.¹³⁵

REZIME

Prelazno merilo je delimično ispunjeno

- 1. Vrhovni kasacioni sud je u prethodnom periodu preduzeo značajne korake u pogledu ujednačavanja sudske prakse. Organizovani su sastanci predstavnika apelacionih sudova. Osim toga, izrađena je baza sudke prakse suda u kojoj su sadržane odluke Vrhovnog kasacionog suda u krivičnopravnoj, građanskopravnoj,*

132 Više o tome na veb-stranici: <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/baza-sudske-prakse-suda>

133 Non-paper o stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju, jun 2020, str. 4 i 5.

134 Tekst nacrtu Amandmana koji je upućen Venecijanskoj komisiji i u kojem se poziva na ulogu Vrhovnog suda glasi: „Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jednaku primenu prava od strane sudova putem sudke prakse“.

135 Mišljenje Konsultativnog veća Evropskih sudija (CCJE) broj 20(2017) o ulozi sudova o ujednačenoj primeni prava, ESLjP, Şahin i Şahin protiv Turske, 13279/05, 20. oktobar 2011.

upravnoj materiji i materiji koja se tiče prava na suđenje u razumnom roku. Osim toga, šitaj javnosti je dostupna i baza odluka Evropskog suda za ljudska prava i Evropskog suda pravde, a koje su dostupne na internet stranici Vrhovnog kasacionog suda. Međutim, rezultati toga će biti vidljivi tek u narednom periodu.

2. I dalje je neophodno preduzimati aktivnosti koje se tiču povezivanja različitih baza podataka, kao i proširenja obima odluka sadržanih u bazama sudskih presuda. Dodatni problem u povezivanju baza svakako će predstavljati postojanje različitih aplikacija nacionalnih sudova koje nisu međusobno povezane. Zbog toga treba raditi na razvoju i unapređenju sistema za sveobuhvatno povezivanje baza u sudovima i tužilaštvima.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23

Prvi kvartal 2021. određen je kao rok za analizu normativnog okvira kojim se uređuju pitanja uzimanja u obzir sudske prakse, kao i objavljivanja sudskih odluka i obrazloženja od strane Ministarstva pravde i Vrhovnog kasacionog suda. Na osnovu analize do drugog kvartala 2021. godine predviđena je izmena normativnog okvira u vezi sa uzimanjem u obzir sudske prakse prilikom donošenja odluka, objavljivanje sudskih odluka i obrazloženja. Kao kontinuiranja aktivnost je predviđeno unapređenje baze sudskih odluka i kapaciteta i efikasnosti odeljenja sudske prakse u Vrhovnom kasacionom sudu, sudovima republičkog ranga i apelacionim sudovima. Četvrti kvartal 2021. godine određen je kao rok za unapređenje portala sudske prakse, razvoj interne baze podataka za tužilačku praksu, dostupnost baze podataka svim javnim tužilaštvima i poverzivanje sa bazom podataka Pravosudne akademije i bazom sudske prakse Ministarstva pravde i Republičkoj javnog tužilaštva.

Zaključna razmatranja

U Srbiji su poslednjih godina u oblasti pravosuđa sprovedene značajne reforme, koje su obuhvatale osnivanje novih institucija i značajne izmene pravnih akata, potrebno je i dalje preduzimati neophodne korake u cilju ostvarivanja evropskih standarda usklađenih sa pravnim tekovinama Evropske unije, a radi unapređenja nezavisnosti, nepristrasnosti, odgovornosti, profesionalizma, stručnosti i efikasnosti pravosuđa.

Od petnaest prelaznih merila koja se odnose na ključne oblasti za reformu pravosuđa, a koja su bila predmet ove analize, u praksi do sada ***nije ispunjeno ni jedno prelazno merilo. Delimično je ispunjeno deset prelaznih merila, dok tri merila nije ispunjeno.*** Treba imati na umu da su merila međusobno povezana i da ispunjenje jednog merila uslovljava ispunjenje nekog drugog.

Postavlja se pitanje održivosti delimično ispunjenih prelaznih merila. Može se primetiti da su pojedine aktivnosti koje se odnose na donošenje akata ispunjene, ali da se postavlja pitanje njihovog sprovođenja i trajnosti ostvarenih rezultata. Jedan od takvih primera je izmenjeni podzakonski akti VSS i DVT kako bi se uspostavio mehanizam reagovanja na neprimerene uticaje. Međutim, Poverenik za samostalnost nije imao tokom tri godine mandata dodatne resurse na raspolaganju, niti je njegovo postupanje dodatno uređeno posebnim aktom, iako je to isticano kao nedostatak u Izveštajima o napretku Evropske komisije.

Još jedna dilema odnosi se na adekvatnost aktivnosti koje su predviđene Akcionom planom za Poglavlje 23 i očekivanja da će baš te aktivnosti dovesti do promena. Tako je pitanje da li donošenje Kodeksa Narodne skupštine i Vlade o komentaranju sudskih odluka može zaista da promeni ponašanje poslanika ili predstavnika Vlade ili je potrebno uspostaviti neke efikasnije mehanizme.

Analiza pokazuje i da su prvobitno postavljeni rokovi u Akcionom planu za Poglavlje 23 bili preambiciozni i da su revidiranim dokumentom izmenjeni i pomereni za nekoliko godina. Ostaje dilema da li su institucije pogrešno procenile svoje kapacitete za izvršenje Akcionog plana ili je i nedostatak političke volje za sprovođenjem reformi uticao na usporavanje celokupnog procesa i ovakav rezultat u ostvarivanju prelaznih merila.

Ni najznačajnija merila, kao što je usaglašenost Ustavnih odredbi sa evropskim standardima u oblasti nezavisnosti pravosuđa, ***nije ispunjeno.*** ***Nezavisnost pravosuđa*** predstavlja veoma važnu komponentu vladavine prava, ali nacionalno zakonodavstvo ne pruža dovoljno garancija nezavisnosti i samostalnosti javnog

tužilaštva. Ustavni amandmani koji su od strane Vlade dostavljeni Narodnoj skupštini na razmatranje nisu u potpunosti usaglašeni sa prvobitnim preporukama Venecijanske komisije, kao ni sa evropskim standardima sadržanim u Mišljenjima Konsultativnog veća evropskih tužilaca iz 2018. godine. Venecijanska komisija, Konsultativno veće evropskih tužilaca i Evropska komisija u svom izveštaju iznose zabrinutost što prilikom izrade njihovog nacrtu konsultacije sa nevladinim sektorom, a koji čini i veliki broj pravnih stručnjaka nisu protekle u konstruktivnoj i prijateljskoj atmosferi. Veliki broj njihovih preporuka od ključnog značaja za nezavisnost i samostalnost pravosuđa nije uzet u obzir prilikom izrade nacrtu amandmana. Zbog toga bi u narednom periodu pre njihovog usvajanja trebalo uzeti u obzir navedene preporuke. Od sadržaja Ustava zavisice i odredbe Zakona o organizaciji sudova, Zakona o sedištu i teritorijalnoj nadležnosti sudova i javnih tužilaštava, Zakona o sudijama, Zakona o javnom tužilaštvu, Zakona o Visokom savetu sudstva, Zakona o Visokom savetu tužilaca i Zakona o Pravosudnoj akademiji. Ustav, kao i navedeni zakoni su od ključnog značaja za garantije nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa. Neusaglašavanje sa evropskim standardima ostavlja prostor za uticaj na rad nosilaca pravosudnih funkcija, a što može da doprinese čestoj povredi prava na pravično suđenje, koje je garantovano članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Imajući u vidu da je primećen visok nivo percepcije korupcije u pravosuđu, ostavljanje prostora za uticaj na njegov rad može negativno da se odrazi na već nizak stepen poverenja građana u njegov rad. Osim toga, nedovoljne garancije nezavisnosti i samostalnosti mogu negativno da se odraze na budžet i inostrane investicije.

Prvobitan rok za usaglašavanje odredbi Ustava sa evropskim standardima bio je četvrti kvartal 2017. godine, a za usklađivanje pravosudnih zakona sa izmenjenim odredbama Ustava četvrti kvartal 2018. godine. Tome je trebalo da prethodi usklađivanje njegovih odredaba sa preporukama Venecijanske komisije i evropskim standarima. Uprkos tome, nijedna od tih aktivnosti nije izvršena u skladu sa dinamikom definisanom Akcionim planom za Poglavlje 23. Ustavni amandmani nisu usklađeni sa evropskim standardima, a to nije predviđeno kao aktivnost Revidiranim akcionim planom za Poglavlje 23. Definisani su jedino rokovi za utvrđivanje predloga za promenu ustava, sprovođenje referenduma, donošenje odluke o proglašenju akta o promeni Ustava i proglašenju ustavnog zakona. Nova dinamika sadržana u revidiranom Akcionom planu predviđa i usklađivanje pravosudnih zakona sa odredbama Ustava i kao rok za njihovo donošenje određuje prvi drugi kvartal 2022. godine. Na taj način onemogućava se postizanje dijaloga sa nevladinim sektorom, a čija su mišljenja u prethodnom periodu zanemarena prilikom izrade teksta ustavnih amandmana.

U Republici Srbiji su doneti podzakonski akti kojima se uređuje **sistem vrednovanja za sudije i tužioce** koji se prvi put biraju na funkciju, kao i za sudije koji se unapređuju u više instance na osnovu periodične i stručne procene učinka. Kvantitativni kriterijumi dominiraju u odnosu na kvalitativne. Imajući u vidu da u javnim tužilaštvima ne postoji automatska raspodela predmeta, moguće je da određeni zamenici javnih tužilaca imaju veći broj lakših predmeta u postupanju i da taj način ostvare veću normu od značaja za njihovo vrednovanje, a samim tim i napredovanje u radu. Zbog toga bi u vrednovanje trebalo uključiti veći broj kvalitativnih kriterijuma, kao što je npr. pohađanje stalnih obuka ili neki drugi kriterijumi od značaja za ocenu stručnosti i profesionalizma nosilaca pravosudnih funkcija. Evropskim stadardima je preporučeno uspostavljanje većeg broja kvalitativnih kriterijma u odnosu na kvantitativne u cilju adekvatnijeg vrednovanja, a samim tim i napredovanja nosilaca pravosudnih funkcija. Međutim, veliku zabrinutost Konsultativnog veća evropskih sudija i Konsultativnog veća evropskih tužilaca izaziva odredba kojom je predviđeno da sudije i tužiocci mogu da budu razrešeni nakon dobijanja ocene „ne zadovoljava“. Taj problem je naročito izražen kada je u pitanju položaj javnih tužilaca. Za razliku od podzakonskih akata kojima je propisano upućivanje sudija koji dobiju ocenu „ne zadovoljava“ na dodatnu obuku, kod tužilaca takva mogućnost ne postoji. Zbog toga bi u skladu sa preporukom Konsultativnog veća evropskih tužialca trebalo propisati takvu mogućnost i za tužioce, s tim što se postupak za razrešenje ne bi smeo pokrenuti pre sprovođenja disciplinskog postupka, a pre kojeg bi javnim tužiocima trebalo da bude omogućeno poverljivo savetovanje. Preporuka je da se ono ne odvija u okviru Etičkog odbora, jer je i on kao i Disciplinska komisija telo Državnog veća tužilaca, pa bi se u tom slučaju mogla dovesti u pitanje njegova nepristrasnost. Preporuka je da se to savetovanje obavlja van DVT-a sa iskusnim javnim tužiocima. Pored navedenih preporuka, prema mišljenju Konsultativnog veća evropskih tužilaca i Konsultativnog veća evropskih sudija potrebno je obezbediti učešće javnim tužiocima i zamenicima javnih tužilaca i sudijama u postupku ocenjivanja kako bi na taj način doprineli sopstvenom ocenjivanju. Rok za njihovo donošenje i objavljivanje na internet stranici navedenih Saveta je prema dinamici sadržanoj u Revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23 četvrti kvartal 2022. godine. Merilo koje se tiče uspostavljanja adekvatnog sistema vrednovanja sudija i tužilaca samo je delimično ispunjeno.

Iako u Republici Srbiji **Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca** ima svoj budžet i mehanizam reagovanja protiv političkog uplitanja neophodno je u narednom periodu unaprediti njihove administrativne kapacitete, kako bi mogli adekvatno da odgovore na zadatke koji će im biti preneti u nadležnost od strane Ministarstva pravde nakon izmene Ustava i pravosudnih zakona. Revidiranim Akcionim planom

za Poglavlje 23 kao rok za izmenu tih zakona određen je drugi kvartal 2022. godine. Iako je akcionim planom kao kontinuirana aktivnost predviđeno jačanje kapaciteta administrativnih kancelarija Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u skladu sa novom sistematizacijom radnih mesta, a posebno kroz jačanje analitičkih, statističkih i upravljačkih kapaciteta, njihove kapacitete je s obzirom na trenutno stanje neophodno značajno unaprediti pre usvajanja pravosudnih zakona na osnovu čijih odredaba će im biti dodeljene nove nadležnosti. Bez obzira na činjenicu što je pravnim aktima predviđen adekvatan sistem reagovanja na političke pritiske na nosioce pravosudnih funkcija u praksi i dalje postoje problemi. Neophodno je ojačati ulogu Poverenika za samostalnost javnih tužilaca donošenjem Poslovnika u radu, uvođenjem evidencije neprimerenih uticaja na rad javnih tužilaca i obezbeđenjem adekvatnih sredstava za njegov rad. Pored toga, potrebno je i omogućiti kontinuiran rad tog tela blagovremenim izborom novog Poverenika nakon isteka mandata prethodnog. Merilo kojim se očekuje od Republike Srbije da uspostavi budžet, mehanizam reagovanja protiv političkog uplitanja u okviru pravosudnih saveta i unapređenje njihovih administrativnih kapaciteta delimično je ispunjeno.

U sudovima i javnim tužilaštvima još uvek nije uspostavljena **slučajna automatizovana dodela predmeta**, tako da navedeno merilo nije ispunjeno. U sudovima u Republici Srbiji sistem automatizovane raspodele predmeta postoji. Međutim, njegovo uspostavljanje u javnim tužilaštvima nije moguće. Razlog za to je sadržan kako u nacionalnom zakonodavstvu, tako i u preporuci Komiteta ministara Saveta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u krivičnom pravnom sistemu. Zakonom o javnom tužilaštvu je propisana mogućnost da viši javni tužilac može da ovlasti nižeg javnog tužioca da postupa u predmetu drugog nižeg javnog tužioca ukoliko on ne može da postupa iz pravnih ili stvarnih razloga, pa zbog toga nije moguće primeniti sistem automatizovane dodele predmeta. Osim toga, navedenom preporukom se preporučuje da bi trebalo voditi računa o nivou stručnosti i specijalizaciji tužilaca prilikom dodele predmeta. To zahteva ponderisanje predmeta prema složenosti, kako bi se pre automatske dodele izvršilo vrednovanje stepena složenosti pojedinih predmeta. Na taj način bi se sprečila mogućnost da jedan tužilac ima u postupanju više jednostavnijih predmeta i na taj način brže i jednostavnije ostvari normu predviđenu kao kriterijum za vrednovanje i napredovanje javnih tužilaca, dok to bude onemogućeno drugim tužiocima koji postupaju isključivo u složenijim predmetima. Preduslov za njeno sprovođenje je osim tehničkih uslova i izmena zakona. Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 je drugi kvartal 2021. godine određen kao rok za izmenu propisa iz oblasti pravosuđa kojima bi bio stvoren pravni osnov za automatizovanu raspodelu predmeta. Nakon toga trebalo bi da se donese metodologija ponderisanja predmeta, sprovede obuka zaposlenih i uspostavi nadzor

nad sistemom automatizovane dodele predmeta od strane Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

Merilo koje se odnosi na uspostavljanje potpunog **sistema odgovornosti** sudija uz mogućnost vođenja evidencije o korišćenju sistema prijave imovine kao efikasnog sredstva za otkrivanje neosnovanog bogaćenja, podizanje svesti, strogoj primeni pravila o sukobu interesa, promovisanju i kontroli pravila poštovanja etičkih kodeksa, izbegavanje zloupotrebe koncepta funkcionalnog imuniteta obezbeđivanje redovne kontrole rada sudija i tužilaca od strane nezavisnog tela delimično je ostvareno u praksi. Nacionalnim zakonodavstvom su uspostavljene odredbe koje se tiču **prevencije sukoba interesa** javnih funkcionera, kao i obaveza prijavljivanja imovine. One se primenjuju i na sudije i javne tužioce. Rad javnog tužilaca i sudija u skladu sa odredbama nacionalnih propisa kontrolišu Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Međutim, čini se da postoji poteba za unapređenjem etičkih pravila. Stoga je u skladu sa evropskim standardima neophodno uspostaviti mehanizam poverljivog savetovanja javnih tužilaca i sudija pre pokretanja disciplinskih postupaka. Osim toga, u skladu sa evropskim standardima potrebno je i odvojiti savetodavnu od etičke funkcije u smislu da savetodavnu funkciju obavljaju javni tužioci van Etičkog odbora, s obzirom na to da su i navedeni odbor i disciplinski organi u sastavu Državnog veća tužilaca. Na osnovu preporuka GRECO-a potrebno je da Etički odbor Državnog veća tužilaca donese etičke smernice koje bi trebalo da budu jasne i transparentne. U narednom periodu potrebno je sprovesti analizu odredaba o funkcionalnom imunitetu nosilaca pravosudnih funkcija i sprovođenje mera u skladu sa izvršenom analizom. U cilju unapređenja pravosudne etike revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđeno je da se do drugog kvartala 2022. godine izmene odredbe o etici nosilaca pravosudnih funkcija.

U Srbiji nije uspostavljen efikasan **disciplinski sistem** sa svim garancijama pravičnog suđenja kao i efikasnu primenu sankcija, tako da je prelazno merilo delimično ispunjeno. Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 je predviđeno da se do drugog kvartala 2022. godine izmeni normativni okvir kojim se uređuju razlozi za prestanak sudijske funkcije u cilju njihovog preciziranja. Pored toga, potrebno je propisati rok zastarelosti disciplinskih prekršaja i uskladiti odredbe propisa kojima se uređuje disciplinski postupak, a u cilju razlikovanja lakših, težih i najtežih disciplinskih prekršaja uz poštovanja principa proporcionalnosti prekršaja i disciplinske sankcije. U istom roku trebalo bi uspostaviti i baze podataka o disciplinskim postupcima pokretnutim protiv sudija i tužilaca u kojima će biti sadržani i podaci o ishodu pokretnutih disciplinskih postupaka.

Merilo koje se odnosi na usvajanje višegodišnjeg programa rada **Pravosudne**

akademije koji obuhvata i ljudske i finansijske resurse, kao i dalji razvoj programa obuke delimično je ispunjeno, kao i primena mehanizma kontrole kvaliteta i redovne procene uticaja obuke, dok se potreba za obukom procenjuje kao deo procene učinka rada sudija i tužilaca. Iako postoji višegodišnji program rada Pravosudne akademije 2021-2025 potrebno je sprovesti mere za unapređenje programa početne i stalne obuke, unaprediti organizaciju rada Pravosudne akademije putem daljeg razvoja Centra za dokumentaciju i istraživanje, ojačati stručne i administrativne kapacitete u skladu sa novim ustavnim i zakonskim rešenjima i unaprediti E-akademiju putem razvoja posebnih programa obuke.

U Srbiji ne postoji sveobuhvatna *procena mreže sudova i tužilaštava* sa fokusom na troškove i dodeljena sredstva, efikasnost, radno optećenje i pristup pravdi pre nego što se preduzmu dalji koraci u razvoju mreže sudova i tužilaštva, tako da prelazno merilo nije ispunjeno. Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđeno je da se do četvrtog kvartala 2020. godine izradi sveobuhvatna analiza uticaja rezultata reforme u pravosuđu uz uzimanje u obzir troškova, stanja infrastrukture, efikasnosti i pristupa pravdi, analize potreba i obima posla, kao i opterećenosti sudija i javnih tužilaca, a imajući u vidu mogućnost dalje promene u strukturi pravosuđa, izboru i obuci zaposlenih. Nova mreža upravnog sudstva trebalo bi na osnovu prethodno izvršene procene da bude uspostavljena u prvom kvartalu 2023. godine a unapređenje infrastrukturne mreže i odgovarajućih procedura trebalo bi da se odvija kontinuirano.

Strategija upravljanja ljudskim resursima još nije doneta, tako da navedeno prelazno merilo nije ispunjeno. Rad na njenoj izradi započeo je 2019. godine. Tim dokumentom treba da budu obuhvaćena pitanja kao što je donošenje pravilnika o kriterijumima za utvrđivanje potrebnog broja nosilaca pravosudnih funkcija uzimajući u obzir uslove rada, broj predmeta, strukturu i složenost predmeta u kojima sud postupa, donošenje akata o kriterijumima za utvrđivanje posebnog broja i profila sudskih i tužilačkih pomoćnika, donošenje akta o kriterijumima za utvrđivanje potrebnog broja i profesionalne strukture administrativnog osoblja u pravosuđu. Strategija bi trebala da bude usvojena u drugom kvartalu 2022. godine, dok je njena primena u smislu efektivnog i optimalnog planiranja, zapošljavanja, raspoređivanja, motivisanja i napredovanja u pravosuđu, kao i uspostavljanja baze podataka ljudskih resursa u svim javnim tužilaštvima predviđena za četvrti kvartal 2023. godine.

U Republici Srbiji je donet Jedinostveni nacionalni program *smanjenja broja starih predmeta*, ali je neophodno preduzimati dalje korake u cilju unapređenja korišćenja alternativnog rešavanja sporova i ubrzanje toka sudskih postupaka, tako

da je navedeno merilo samo delimično ispunjeno. Iako je uveden sistem privatnih izvršitelja, u Republici Srbiji poseban problem i dalje predstavlja veliki broj predmeta u izvršnom postupku. Kao jedan od korisnih mehanizama za njihovo smanjenje, mogao bi da bude podsticanje sudija i sudijskih pomoćnika za učestvovanje u njihovom smanjenju propisivanjem toga kao dodatnog kvalitativnog kriterijuma za napredovanje u radu. Značajno sredstvo za smanjenje broja predmeta i sudskih troškova jeste i korišćenje sredstava alternativnog rešavanja sporova i donete su posebne mere u cilju podsticanja njene primene u praksi. Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđeno je da se u drugom kvartalu 2021. godine izmeni Zakonik o krivičnom postupku u cilju unapređenja efikasnosti postupka u delu koji se odnosi na dostavljanje pismena, snimanje suđenja i procesnu disciplinu. U narednom periodu potrebno je da se donese novi Jedinstveni program rešavanja starih predmeta, s obzirom da je tu aktivnost neophodno preduzimati kontinuirano. Praćenje realizacije tog programa putem održavanja radne grupe treba da počne od prvog kvartala 2021. godine, a drugi kvartal iste godine predviđen je kao rok za izradu i usvajanje strateškog okvira za unapređenje medijacije čije bi sprovođenje trebalo da bude kontinuirano. Korišćenje alternativnih mehanizama za rešavanje pravnih sporova trebalo bi da bude dodatno promovisano u javnosti putem objavljivanja informacija na internet stranicama, izrade brošura, organizovanja okruglih stolova, konferencija i radionica.

Kontrola rada *javnih izvršitelja* unapređena je tokom 2019. godine. Te godine donet je Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o načinu vođenja evidencije o postupcima izvršenja i obezbeđenja i finansijskom poslovanju javnog izvršitelja, načinu izveštavanja, sadržini izveštaja o radu javnog izvršitelja i načinu postupanja sa arhivom. Njegove odredbe omogućavaju početnu evidenciju odobrenja i pokretanja izvršnog postupka u građanskim i privrednim predmetima, tako da je prelazno merilo delimično ispunjeno. Međutim, neophodno je preduzeti i dodatne mere u cilju unapređenja postojećeg sistema. Kao kontinuiranu aktivnost trebalo bi redovno pratiti potrebe izmene i dopune Zakona i podzakonskih akata, kao i kontrolisati funkcionisanje sistema od strane Komore javnih izvršitelja i Ministarstva pravde. Četvrti kvartal 2020. godine određen je Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 kao rok za donošenje podzakonskih akata i propisa Komore neophodnih za sprovođenje Zakona o izvršenju i obezbeđenju, a koji se odnose na dostavljanje dokumenata između javnih izvršitelja i državnih organa i vođenje elektronskih dosijea predloga za izvršenje. Praćenje primene e-aukcije i e-elektornske table trebalo bi da se odvija kontinuirano od strane Ministarstva pravde, a koje bi trebalo da prati i primenu odredaba izmenjenog i dopunjenog Pravilnika o modelu vođenja evidencije o postupcima izvršenja i obezbeđenja i finansijskom vođenju poslovanja

javnih izvršitelja, kao i modela izveštavanja, sadržaja izveštaja o radu i načina postupanja sa arhivom.

U Srbiji nije uspostavljen koherentan sistem *e-pravosuđa* koji bi omogućio automatizovanu razmenu informacija preko sudskog sistema i tužilaštva, elektronsko dodeljivanje predmeta i razvoj i korišćenje statistike (u skladu sa smerniama CEPEJ-a) kako bi se omogućilo praćenje prosečnog trajanja sudskih postupaka, ali su preduzeti određeni koraci, tako da je ovo merilo delimično ispunjeno. Imajući u vidu probleme koji postoje u praksi, čini se da su rokovi u Revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23 postavljeni prilično ambiciozno. U prvom kvartalu 2021. godine trebalo bi izvršiti analizu aplikacija za automatsko vođenje predmeta u sudovima, tužilaštvima i zavodima za izvršenje krivičnih sankcija i izvršiti izradu smernica na osnovu urađene analize. U drugom kvartalu iste godine trebalo bi izraditi i doneti Strategije razvoja IKT sistema u pravosuđu, kao i prateći akcioni plan za njenu primenu. Tokom četvrtog kvartala 2021. godine trebalo bi obezbediti dalji razvoj standardizovanog i centralizovanog IKT sistema u sudovima i zavodima za izvršenje krivičnih sankcija. Nakon toga, trebalo bi da uslede obuke zaposlenih. Uspostavljanje IKT sistema trebalo bi da unapredi i naplatu sudskih taksi, e-servis, tok sudskih postupaka i da učini dostupnim javnosti informacije o radu pravosuđa.

Realizacija merila koje omogućava unapređenje *ujednačenosti sudske prakse i obezbeđuje jednostavan pristup sudskoj praksi* svih sudova putem elektronske baze podataka i objavljivanja sudskih odluka u razumnom roku tek je u začetku. U okviru prvog kvartala 2021. godine potrebno je sprovesti analizu normativnog okvira kojim bi se uredila pitanja uzimanja u obzir sudske prakse i objavljivanje sudskih odluka i obrazloženja od strane Ministarstva pravde i Vrhovnog kasacionog suda. Na osnovu analize do drugog kvartala 2021. godine predviđena je izmena normativnog okvira u vezi sa uzimanjem u obzir sudske prakse prilikom donošenja odluka, objavljivanje sudskih odluka i obrazloženja. Unapređenje baze sudskih odluka i kapaciteta i efikasnosti odeljenja sudske prakse u Vrhovnom kasacionom sudu treba da bude kontinuiranja aktivnost i ovo je delimično ispunjeno. U okviru četvrtog kvartala 2021. godine trebalo bi razviti internu bazu podataka za tužilačku praksu, i omogućiti pristup bazi podataka svim javnim tužilaštvima, kao i povezivanje tih baza sa bazom Pravosudne akademije i bazom sudske prakse Ministarstva pravde i Republičkog javnog tužilaštva. Međutim, dinamika realizacije merila zavisice od dinamike i uspešnosti uspostavljanja sistema e-pravosuđa.

