



УДРУЖЕЊЕ ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА
И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ



CIVILNO DRUŠTVO ZA
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI



KOLIKO SU PRELAZNA MERILA IZ POGLAVLJA 23 ISPUNJENA U 2021. GODINI - TEHNIČKI IZVEŠTAJ



2021.

**Koliko su prelazna merila iz Poglavlja 23
ispunjena u 2021. godini?
– tehnički izveštaj**

UDRUŽENJE JAVNIH TUŽILACA
I ZAMENIKA JAVNIH TUŽILACA SRBIJE

Novembar 2021.

Koliko su prelazna merila iz Poglavlja 23 ispunjena u 2021. godini? – tehnički izveštaj

Autor:
Udruženje javnih tužilaca
i zamenika javnih tužilaca Srbije

Izdavač:
Udruženje javnih tužilaca
i zamenika javnih tužilaca Srbije

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 DRUSTVO ZA
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI



BOŠ
BEOGRADSKA
OTVORENA
ŠKOLA



Švedska
Sverige

SADRŽAJ

SAŽETAK	2
NEZAVISNOST PRAVOSUĐA.....	2
VREDNOVANJE RADA	3
POLOŽAJ PRAVOSUDNIH SAVETA.....	5
SLUČAJNA RASPODELA PREDMETA.....	6
SPREČAVANJE SUKOBA INTERESA	7
DISCIPLINSKA ODGOVORNOST.....	7
STRUČNO USAVRŠAVANJE	7
PRAVOSUDNA MREŽA.....	8
SMANJENJE BROJA STARIH PREDMETA.....	9
E-PRAVOSUĐE	10
UJEDNAČAVANJE SUDSKE PRAKSE.....	11
TEHNIČKI IZVEŠTAJ O NAPRETKU U OBLASTI REFORME PRAVOSUĐA – REFORMA JAVNOG TUŽILAŠTVA.....	12
1. CILJ IZRADE TEHNIČKOG IZVEŠTAJA	12
2. STRATEŠKI OKVIR U OBLASTI PRAVOSUĐA	12
3. EVROPSKE INTEGRACIJE KAO PODSTICAJ REFORMI.....	16
4. METODOLOGIJA IZRADE TEHNIČKOG IZVEŠTAJA.....	17
5. ANALIZA OSTVARENOSTI PRELAZNIH MERILA.....	18
6. ZAKLJUČCI	50

SAŽETAK

U septembru 2020. godine Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca objavilo je prvi Tehnički izveštaj o napretku u oblasti reforme javnog tužilaštva, kao doprinos praćenju ostvarenosti prelaznih merila Evropske unije za Poglavlje 23. S obzirom na to, da reforma pravosuđa, a samim tim i reforma javnog tužilaštva zahteva vreme, izveštaji i analize se rade na godišnjem nivou, kako bi mogao da prati napredak. Zaključci u drugom Tehničkom izveštaju zasnovani su ne samo na analizi nivoa usklađenosti normativnih akata sa uslovima definisanim prelaznim merilima, već i na analizi dostupnih podataka o aktivnostima koje su realizovane u praksi, kao i na osnovu godišnjih izveštaja relevantnih nacionalnih institucija.

Period od septembra 2020. godine do oktobra 2021. godine obeležile su aktivnosti usmerene na izmenu Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe, kako bi se položaj pravosuđa usaglasio sa zahtevima procesa pridruživanja EU. Izmenama Ustava Srbije, a nakon toga i donošenjem zakona usklađenih sa novim uređenjem, trebalo bi da se unapredi nezavisnost, nepristrasnost, odgovornost i profesionalizam pravosuđa.

Nezavisnost pravosuđa

Nezavisnost pravosuđa predstavlja veoma važnu komponentu vladavine prava, međutim po oceni Venecijanske komisije iz 2007. godine Ustav Srbije ne pruža dovoljno garancija nezavisnosti i samostalnosti javnog tužilaštva.¹ Predlog Ustavnih amandmana koje je Vlada dostavila Narodnoj skupštini na razmatranje 30. novembra 2018. godine nije bio u potpunosti usaglašen sa prvobitnim preporukama Venecijanske komisije.² Venecijanska komisija, Konsultativno veće evropskih tužilaca i Evropska komisija u svojim izveštajima izneli su zabrinutost što prilikom izrade njihovog Nacrta konsultacije sa nevladinim sektorom i delom stručne javnosti, nisu protekle u konstruktivnoj i prijateljskoj atmosferi.³ Veliki broj njihovih preporuka od ključnog značaja za nezavisnost i samostalnost pravosuđa nije uzet u obzir prilikom izmene prvih Nacrta amandmana.

Od sadržaja Ustava zavise 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

¹ Venice Commission Opinion on the Constitution of Serbia, adopted by the Commission at its 70th plenary session (Venice, 17-18 March 2007), Opinion No. 405/2006, Strasbourg, 19 March 2007 Microsoft Word - data0000063643.doc (coe.int).

² Venice Commission 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), Strasbourg, 25 June 2018 Opinion No. 921 / 2018, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)011-e).

³ Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije u procesu pridruživanja Evropskoj uniji za 2019. godinu, Brisel, 29.5.2019. godine, SWD(2019)219 konačna verzija, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf, str. 16.

Pravosudnoj akademiji. Ustav, kao i navedeni zakoni su od ključnog značaja za garancije nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa. Neusaglašavanje sa evropskim standardima ostavlja prostor za uticaj na rad nosilaca pravosudnih funkcija, a što može da doprinese često povredi prava na pravično suđenje, koje je garantovano članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Imajući u vidu da je 75% građana smatra da postoji korupcija u pravosuđu,⁴ ostavljanje prostora za uticaj na njegov rad može negativno da se odrazi na već nizak stepen poverenja građana u njegov rad.⁵ Osim toga, nedovoljne garancije nezavisnosti i samostalnosti mogu negativno da se odraze na budžet i inostrane investicije. Imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije i evropske standarde u oblasti pravosuđa, tokom decembra 2020. godine podneta je inicijativa Narodnoj skupštini kako bi se definisala najbolja rešenja za izmenu Ustava. Parlamentarni odbor je usvojio Nacrt teksta koji je pripremila stručna radna grupa 6. septembra 2021. godine⁶. Tekst je na Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine usvojen 21. septembra 2021. godine i upućen Venecijanskoj komisiji na mišljenje 15. oktobra. Venecijanska komisija je dala pozitivno mišljenje na Nacrt teksta uz preporuke za njegovo unapređenje. U uvodnom delu izveštaja Venecijanska komisija se izjašnjava da je većina Nacrta amandmana generalno u skladu sa ranijim preporukama Venecijanske komisije npr. uvođenje principa stalnosti sudijske funkcije i funkcionalnog imuniteta i ukidanje probnog rada za sudije i tužioce.⁷

Nakon usvajanja teksta u Skupštini koje je prema Akcionom planu za Poglavlje 23 planirano za decembar 2021. godine, trebalo bi da usledi referendum. Nakon proglašenja Ustava trebalo bi izmeniti i zakone i podzakonske akte kojima od značaja za unapređenje nezavisnosti pravosuđa.

Tekst novih amandmana na Ustav Republike Srbije je u većoj meri usalgašen sa evropskim standardima.

Vrednovanje rada

U Republici Srbiji je uspostavljen sistem vrednovanja sudija i tužilaca, ali još uvek nije adekvatan i ostavlja prostor za povredu načela nezavisnosti pravosuđa. Kvantitativni kriterijumi dominiraju u odnosu na kvalitativne. Imajući u vidu da u javnim tužilaštvima ne postoji automatska raspodela predmeta, moguće je da određeni zamenci javnih tužilaca imaju veći broj lakših predmeta u postupanju i da na 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 koji bi sadržali i element

⁴ Regional Justice Survey, Serbia Country Report, Survey feedback on Judiciary Efficiency, Quality, Accessibility, Fairness, Integrity, Costs, and Reform Expectations, 2021, World Bank, Report No: AUS0002445, str. 135.

⁵ Prema podacima iz istraživanja Svetske banke, samo 53% ima poverenja u pravosuđe. Regional Justice Survey, str. 125.

⁶ Nacrt Ustavnog zakona za sprovođenje amandmana na Ustav Republike Srbije – Tekst propisa utvrđen 6. septembra 2021. godine, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/150921/150921-vest13.html>.

⁷ Venice Commission Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary and the Draft Constitutional Law for the implementation of the Constitutional Amendments of the Republic of Serbia, Adopted by the Venice Commission at its 128th Plenary Session, Venice and online, 15-16 October 2021, tačka 29. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)032-e)

složenosti predmeta, kao i drugi kriterijumi od značaja za ocenu stručnosti i profesionalizma nosilaca pravosudnih funkcija. Evropskim standardima je preporučeno uspostavljanje većeg broja kvalitativnih kriterijuma 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 tužioci 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. U skladu sa preporukom Konsultativnog veća evropskih tužilaca trebalo bi 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 zamenicama javnih tužilaca i sudijama u postupku ocenjivanja kako bi na taj način doprineli sopstvenom ocenjivanju.⁸

Izmenama i dopunama Poslovnika o radu Etičkog odbora Državnog veća tužilaca iz 2021. godine prvi put je članom 3a* uveden institut Poverljivog savetnika.⁹ Prema toj odredbi, pre obraćanja Etičkom odboru javni tužilac ili zamenik javnog tužioca može da se obrati Poverljivom savetniku radi davanja prethodnih saveta ili razjašnjenja u vezi primene odredaba Etičkog kodeksa i sprovođenja nadležnosti Etičkog odbora. To lice može biti isključivo lice koje poseduje posebna znanja iz oblasti etike. On se bira na period od tri godine i ne može biti ponovo biran. Član Državnog veća ne može da bude Poverljivi savetnik. Međutim, imajući u vidu osobenost javnotužilačke funkcije, ipak bi trebalo dodatno precizirati da to lice bude lice ne samo sa posebnim znanjima iz oblasti etike, već i lice koje poznaje način funkcionisanja javnog tužilaštva. Imajući u vidu njegovu ulogu opravdano je rešenje prema kojem član Državnog veća tužilaca ne može biti Poverljivi savetnik. Njegov rad se bliže uređuje Smernicama za rad koje donosi Etički odbor.

Uspostavljanje instituta Poverljivog savetnika je od velikog značaja za unapređenje javnotužilačke etike. Međutim, primena navedenog instituta zahteva izmene propisa kojima se uređuje disciplinski postupak. Tek nakon toga uloga Poverljivog savetnika može da se realizuje u praksi u punom kapacitetu.

⁸ Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No. 13(2018) of the CCPE, Independence, accountability and ethics of prosecutors, Strasbourg, 23 November 2018, <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-2e-independence-accountability-and-ethics-of-pros/1680907e9d>

⁹ Odluka o izmenama i dopuna Poslovnika o radu Etičkog odbora Državnog veća javnih tužilaca, "Službeni glasnik RS", broj 69/2021.

Položaj pravosudnih saveta

Iako je Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca garantovana samostalnost ustavnim odredbama i zakonima kojima se uređuje njihova nadležnost, pravi stepen samostalnosti i nezavisnosti biće ostvaren tek nakon izmene Ustava u skladu sa evropskim standardima, kao i izmene zakona kojima se uređuje njihov rad. Iako navedena tela imaju sopstveni budžet, kapacitet njihovih administrativnih kancelarija bi trebalo unaprediti kako bi se stvorili uslovi za efikasno vršenje novih nadležnosti koje bi navedena tela trebala da preuzmu od Ministarstva pravde nakon izmene Ustava u skladu sa evropskim standardima, a zatim i ostalih relevantnih propisa. Imajući u vidu Nacrt teksta amandmana, a i mišljenje Venecijanske komisije, sporna je odredba koja se tiče sastava Državnog veća tužilaca. Za razliku od Visokog saveta sudstva za koji je predložen sastav koji otklanja mogućnost političkog uticaja, to nije slučaj kada je u pitanju sastav budućeg Visokog saveta tužilaca. U njemu bi trebalo prema Nacrtu akta o izmeni Ustava da budu i ministar pravde i Republički javni tužilac (prema Nacrtu amandmana Glavni javni tužilac). U prvom slučaju i dalje bi postojala mogućnost političkog uticaja na rad javnih tužilaca, a u drugom imajući u vidu izraženo hijerarhijsko ustrojstvo javnog tužilaštva postojala bi mogućnost posrednog i neposrednog uticaja Glavnog javnog tužioca na odlučivanje hijerarhijski nižih stručnih članova Visokog saveta tužilaca. Prema mišljenju Venecijanske komisije izraženom u izveštaju iz oktobra 2021. godine, trebalo bi otkloniti mogućnost za takav uticaj, a članovi navedenog tela bi trebalo isključivo da budu javni tužioci i pravni eksperti koji su nezavisni u odnosu na rad i postupanje javnog tužilaštva. Jedino se na takav način može garantovati samostalnost Državnom veću tužilaca (prema Nacrtu amandmana na Ustav Republike Srbije Visokom savetu sudstva).¹⁰

Nacrtom Ustavnih amandmana iz 2021. godine nije predviđeno prenošenje pune budžetske autonomije Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca. U tački 111. Mišljenja Venecijanske komisije iz 2021. godine data je preporuka da se prilikom izmene teksta izrađenih amandmana predvidi i budžetska autonomija Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.¹¹ To predstavlja bitan preduslov nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa.

Nacionalnim propisima je značajno unapređen pravni okvir kojim je Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca omogućeno da adekvatno reaguju protiv političkog uticaja na rad pravosuđa kako bi se obezbedilo potpuno poštovanje sudskih odluka i suzdržavanje od javnih komentara o radu sudova od strane nosilaca javnih funkcija. Međutim, u praksi je i dalje bilo prisutno neprimereno komentarisanje sudskih odluka i tužilačkih istraga od nosilaca javnih funkcija uprkos tome što su tokom 2016. i 2017. godine doneti Kodeksi profesionalne etike za Vladine funkcionere i narodne poslanike. Kodeks ponašanja narodnih poslanika usvojen je na Osmoj sednici Drugog redovnog zasedanja u

¹⁰ Venice Commission, Serbia Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary and the Draft Constitutional Law of the Constitutional Amendments, adopted by the Venice Commission at its 128th Plenary Session (Venice and online, 15-16 October 2021) Strasbourg, 18 October 2021 Opinion No. 1027 / 2021 Opinion No. 1047/2021 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)032-e)

¹¹ Ibid.

2020. godini, održanoj 24. decembra 2020. godine Odlukom Narodne skupštine Republike Srbije.¹²

Zbog toga su tokom aprila 2021. godine Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca izmenili Poslovnike u cilju uspostavljanja efikasnijeg mehanizma za reagovanje i zaštitu sudija i tužilaca u slučajevima nedozvoljenog uticaja, a izmenom navedenih Poslovnika propisana su prava i obaveze Poverenika za samostalnost.¹³

Tokom 2021. godine započeto je i održavanje redovnih tromesečnih sastanaka predstavnika etičkih odbora Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca i Parlamenta i Vlade. Prvi takav sastanak održan je 15. aprila 2021. godine radi podizanja svesti zvaničnika i političara u pogledu poštovanja sudskih odluka i rada sudova i tužilaštava.

Međutim, još nema zvaničnih podataka u vezi sa smanjenjem neprimerenog uticaja na sudije i tužioce u praksi.¹⁴

Slučajna raspodela predmeta

Slučajna raspodela predmeta putem informaciono komunikacione tehnologije je od značaja za unapređenje nezavisnosti u postupanju i otklanjanje sumnje da se predmeti ciljano dodeljuju pojedinim sudijama i javnim tužiocima. Takvo postupanje bi trebalo da unapredi efikasnost u radu, ali i da pozitivno utiče na poverenje građana u rad pravosuđa.

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, a što nije moguće preduzeti ukoliko bi se uspostavila automatska dodela predmeta. Moguće je jedino ukoliko se pre automatske dodele izvrši 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.

¹² „Službeni glasnik RS“, broj 156/2020.

¹³ Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva, „Službeni glasnik RS“, broj 38/2021; i Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca, Službeni glasnik RS“, broj 39/2021.

¹⁴ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja EU za 2021. godinu, <http://europa.rs/wp-content/uploads/2021/10/Serbia-Report-2021.pdf>, str. 20 i 21.

Pitanje automatizovane dodele i podnerisanja predmeta u javnim tužilaštvima i dalje ostaje otvoreno.

Sprečavanje sukoba interesa

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 javnih tužilaca i sudija u skladu sa odredbama nacionalnih propisa kontrolišu Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca.

Etička pravila su u prethodnom periodu unapređena. Tokom 2021. godine donet je novi Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca zajedno sa Smernicama za primenu etičkih načela koja sadrže njihova detaljnija pojašnjenja.¹⁵ Značajan pomak predstavlja i uspostavljanje instituta Poverljivog savetnika i osamostaljivanje njegove funkcije u odnosu na Etički odbor, a samim tim i u odnosu na Državno veće tužilaca. Takvo rešenje je u skladu sa preporukama GRECO-a iz IV kruga evaluacije.¹⁶

Donošenje novog Etičkog kodeksa i uspostavljanje instituta Poverljivog savetnika predstavlja značajan napredak u odnosu na prethodni period, ali ostaje da se vidi kako će se Kodeks primenjivati u praksi i kakvu ulogu će imati Poverljivi savetnik.

Disciplinska odgovornost

Disciplinski sistem za javne tužioce takođe zahteva unapređenje u cilju zadovoljenja garancija pravičnog suđenja. U narednom periodu je potrebno pojasniti odredbe Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u pogledu opisa radnje izvršenja pojedinih disciplinskih prekršaja. Osim toga, potrebno je izmeniti i odredbe koje se tiču proceduralnog dela Disciplinskog pravilnika.

U pogledu unapređenja disciplinskog sistema još uvek nisu izvršene izmene. Moguće je da će to biti urađeno nakon izmene Ustava, a kada se očekuje i izmena zakona u oblasti pravosuđa, kao i izmena podzakonskih akata. Međutim, kao što je i Etički kodeks izmenjen, moguće je i unaprediti i disciplinski sistem pre donošenja zakona.

Stručno usavršavanje

Pravosudna akademija predstavlja važnu kariku u sistemu izbora najboljeg pravosudnog kadra, njegovog stručnog usavršavanja i napredovanja. Pravosudna akademija je usvojila višegodišnji program rada za period 2020-2025 kojim su obuhvaćeni ljudski i finansijski resursi i dalji program obuke. Međutim, u narednom periodu je neophodno usvojiti

¹⁵ „Službeni glasnik RS“, broj 42/2021.

¹⁶ Tačke 44, 77 i 78, Fourth Evaluation Round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Interim Compliance Report, Serbia, adopted by GRECO at its 82nd Plenary Meeting (Strasbourg, 18-22 March 2019) (Strasbourg, 18-22 March 2019).

metodologiju za procenu učinka sprovedenih obuka i metodologiju za procenu potreba za budućim obukama na osnovu vrednovanja rada sudija i tužilaca. Zbog toga je od posebnog značaja saradnja Pravosudne akademije i Viskog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Navedene metodologije bi trebale da sadrže jasne i transparentne kriterijume. U skladu sa tim zahtevom, one bi trebalo da budu objavljene na veb-stranicma Pravosudne akademije i pravosudnih saveta. Potrebno je da država u narednom periodu pronađe adekvatno rešenje za održivo i dugoročno finansiranje Pravosudne akademije. Međutim, to će biti moguće tek nakon izmene Ustava Republike Srbije i izmene Zakona o Pravosudnoj akademiji.

Nacrtom akta o promeni Ustava Republike Srbije nije uređen položaj i status Pravosudne akademije. Međutim, i dalje ostaje preporuka da se Zakonom o Pravosudnoj akademiji unapredi njen položaj i dodatno uredi rad. Imajući u vidu da se tek očekuje usvajanje ustavnih amandmana, pretpostavlja se da će se nakon toga pristupiti izmenama i dopunama zakona iz oblasti pravosuđa.

Pravosudna mreža

Republika Srbija je tokom 2014. godine uspostavila novu pravosudnu mrežu. Međutim, ona još uvek nije bila dovoljno efikasna, iako je kao prioritet definisana Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa 2013-2018. godine. U Strategiji se pošlo od pretpostavke da postoji značajna neravnoteža u obimu posla između postojećih sudova i tužilaštva u zemlji, a što je doprinosilo dužini postupaka u nekim slučajevima, kao i od pretpostavke da postoji potreba da se obezbedi optimalna raspodela sudija i tužilaca, balansiranje između njihovih zahteva i ustavnih prava kojima se garantuje nemogućnost premeštanja sa jednog mesta na drugo bez njihove saglasnosti i u skladu sa potrebama celokupnog pravosuđa, a uzimajući u obzir kao kriterijum i pristup pravdi i pravosuđu.¹⁷

Prilikom izmena pravosudne mreže trebalo bi uzeti u obzir različite kriterijume i merila kao što je mogućnost pristupa građana pravosuđu i ravnomerna opterećenost sudova u cilju povećanja njihove efikasnosti. Tek na osnovu analize realnih potreba i postojanja adekvatnih resursa i infrastrukture moguće je pristupiti izmeni zakona i drugih relevantnih propisa. Postupanje suprotno tome može da dovede u pitanje efikasnost pravosuđa. Iskustvo iz prethodnog perioda trebalo bi da posluži kao negativan primer. Taj postupak će biti unapređen tek nakon usvajanja Strategije upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu.

Prema mišljenju Evropske komisije izraženom u poslednjem izveštaju iz 2021. godine predstojeća finalizacija funkcionalnog pregleda sudova od strane Svetske banke bi trebalo da doprinese unapređenju i razvoju strategije. Njom bi trebalo da budu na jedan opšti način obuhvaćena i pitanja zaposlenja u pravosuđu, pitanja efektivne procene učinka, planiranja i izvršenja budžeta, dalji razvoj funkcionalnog okvira informaciono komunikacionih tehnologija i poboljšanje kvalifikacija i veštine kroz početnu i kontinuiranu obuku. Strategija treba da sadrži i metodologiju za utvrđivanje potrebnog broja sudija i

¹⁷ Screening report, Chapter, Judiciary and fundamental Rights, Serbia, p. 7, 15.5.2014.
<http://europa.rs/upload/2014/Screening-report-chapter-23-serbia.pdf>

tužilaca, kao i postojanje predvidljivog sistema na osnovu kojeg bi se karijera sudija i tužilaca razvijala isključivo na osnovu zasluga. Strategija bi trebalo da bude podržana detaljnom analizom finansijskog uticaja povezanom sa srednjoročnim finansijskim planom.¹⁸

Na internet stranici projekta „EU za tebe“, navodi se da je projektni ekspertski tim u okviru stručne podrške Radnoj grupi za izradu Srednjoročne strategije ljudskih resursa u pravosuđu, izradio Predlog nacrta Srednjoročne strategije za upravljanje ljudskim resursima u pravosuđu i prateći Akcioni plan, a što se ističe kao značajan korak ka realizaciji aktivnosti 1.3.4.2. iz Akcionog plana za Poglavlje 23, kao i aktivnosti predviđene merom iz dela V.3. Strategije razvoja pravosuđa 2020-2025. Osim toga, navodi se da su Nacrti tih dokumenata dostavljeni Ministarstvu pravde na usaglašavanje.¹⁹

Tekst navedenog dokumenta nije javno dostupan, pa ne možemo da damo potpunu ocenu u pogledu ispunjenosti merila.

Smanjenje broja starih predmeta

Veoma važna aktivnost za rešavanje problema velikog broja nerešenih predmeta bila je donošenje Jedinstvenog programa rešavanja starih predmeta u Republici Srbiji od strane Vrhovnog kasacionog suda u decembru 2013. godine, kao i Posebnog programa mera za rešavanje starih izvršnih predmeta u sudovima u Republici Srbiji za period 2016.-2020. godine. Radna grupa za praćenje primene Izmenjenog jedinstvenog programa za rešavanje starih predmeta na sastanku održanom 24. oktobra 2019. godine zaključila je da je trend smanjenja starih predmeta kontinuiran, ali da je istovremeno u skoro svim sudovima došlo do povećanja broja primljenih predmeta.²⁰ Zbog toga je i u narednom periodu nastavljen kontinuiran rad na smanjenju broja starih predmeta.

Tokom 2021. godine Vrhovni kasacioni sud je doneo i novi Jedinstveni program rešavanja starih predmeta u Republici Srbiji za period od 2021-2025. godine.²¹

Međutim, 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. U Republici Srbiji su donete posebne mere u cilju podsticanja njene primene u praksi, a o

¹⁸ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja EU za 2021. godinu, str. 22 i 23.

¹⁹ Informacija je dostupna na internet stranici: <https://www.euzatebe.rs/rs/vesti/pripremljen-predlog-nacrta-srednjorocne-strategije-ljudskih-resursa-u-pravosuđu>

²⁰ Revirirani Akcioni plan za Poglavlje 23, jul 2020, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>, str. 21. i 22.

²¹ Jedinstveni program rešavanja starih predmeta u Republici Srbiji za period od 2021-2025 godine, dostupan je na internet stranici: <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Jedinstveni%20Program%20resavanja%20starih%20predmeta%20u%20RS%20v2.pdf>.

čemu se pozitivno u svom izveštaju o proceni pozicija Srbije u vezi sa Poglavljem 23 izrazila i Evropska komisija.

Kada je u pitanju krivični postupak, u cilju smanjenja broja predmeta, trebalo bi koristiti sporazum o priznanju krivice i institut oportuniteta krivičnog gonjenja. Oportunitet krivičnog gonjenja je institut koji se često primenjuje u praksi. Međutim i kod primene jednog i kod primene drugog vida rešavanja alternativnih sporova poseban problem predstavlja činjenica što se prilikom odlučivanja o primeni navedenih instituta ne konsultuje oštećeno lice. Osim toga problem predstavlja i izbegavanje izricanja drugih obaveza osim uplate novčanog iznosa, a koje se mogu izreći kada je u pitanju oportunitet krivičnog gonjenja.

E-pravosuđe

U Republici Srbiji još uvek ne postoje uslovi za uspostavljanje sistema e-pravosuđe kojim se omogućava razmena informacija preko sudskog sistema i tužilaštva, elektronsko dodeljivanje predmeta i razvoj korišćenja pravosudne statistike kako bi se omogućilo praćenje prosečnog trajanja sudskih postupaka. U tom smislu neophodno je preduzeti veliki broj mera. One zahtevaju ne samo duži vremenski period za realizaciju, već i angažovanje ljudskih resursa i značajnih finansijskih sredstava. Sveobuhvatan sistem upravljanja sudskim predmetima (i dokumentima) koji povezuje predmete u srpskim sudovima i tužilaštvima još uvek nije uspostavljen. Tehnički rad na nacionalnom uvođenju sistema upravljanja predmetima za tužilaštvo i zatvorsku upravu počeo je u oktobru 2019. godine i privodi se kraju. Nakon uspešnog okončanja tenderske procedure, u septembru 2021. godine, zvanično je počeo rad na centralizovanom sistemu upravljanja predmetima. Kada on bude bio uspostavljen biće moguć sistem raspodele predmeta koji uzima u obzir kriterijume ponderisanja predmeta za uravnoteženiju raspodelu opterećenja, kao i kvalitetnije i blagovremeno statističko izveštavanje. Međutim, uprkos pozitivnom pomaku, potreban je dalji rad kako bi se obezbedilo da svi sistemi ispune svoju funkciju, a pre svega obezbediti dovoljan broj zaposlenih i budžetska sredstva.

IKT strategija predviđena kao aktivnost za 2022. godinu u Akcionom planu u Poglavlju 23 je ključna za uspostavljanje sistema e-pravosuđa. Trebalo bi da sadrži jasne vremenske rokove i povezane finansijske obaveze, uključujući neophodne ljudske i tehničke resurse. Sistem centralnog statističkog izveštavanja je proširen na privredne sudove. Od novembra meseca 2020. godine njihove naknade mogu da se generišu i elektronski.²² Radni tekst IKT strategije je pripremljen i očekuje se da bude usvojen do kraja 2021. godine.

Priprema teksta Strategije predstavlja pomak u odnosu na prethodni period i značajan korak ka uspostavljanju sveobuhvatnog sistema. Međutim, tekst nije javno dostupan tako da se ne može dati ocena Strategije.

²² Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja EU za 2021. godinu, str. 24.

Ujednačavanje sudske prakse

Ujednačavanje sudske prakse u Republici Srbiji bi trebalo da unapredi pristup elektronskim bazama propisa i sudskoj praksi uz poštovanje propisa koji obezbeđuju tajnost i zaštitu podataka o ličnosti. Potrebno je kontinuirano raditi na unapređenju portala sudske prakse Ministarstva pravde i Vrhovnog kasacionog suda. Osim toga potrebno je unaprediti sistem pretraživanja sudskih presuda i podataka sadržanih u njima, kao i omogućiti pristup bazi svim nosiocima pravosudnih funkcija. U cilju redovnog ažuriranja baza sudskih presuda potrebno je doneti metodologiju ili uputstva u pogledu blagovremenog objavljivanja presuda i ažuriranja postojećih baza.

U međuvremenu preduzeti su dalji koraci za povećanje usklađenosti sudske prakse objavljivanjem anonimnih presuda Vrhovnog kasacionog suda, četiri apelaciona suda, Upravnog suda i Privrednog apelacionog suda. Napori da se povežu različite postojeće baze podataka su nastavljeni, ali još uvek nisu ostvareni, uključujući i bazu o presudama Evropskog suda za ljudska prava, kao i da se proširi njihov obim. Evropska komisija je u svom izveštaju iz 2021. godine pozdravila uključivanje presuda Upravnog suda Srbije u centralizovanu bazu podataka.²³

Nakon 2020. godine povećan je broj presuda u bazi sudske prakse i uključen je veći broj sudova prilikom objavljivanja sudske prakse, što predstavlja napredak u odnosu na prethodni period. Međutim, potrebno je vreme da se unapredi pravna sigurnost i izvesnost u sudskim postupcima.

²³ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu, str. 23.

TEHNIČKI IZVEŠTAJ O NAPRETKU U OBLASTI REFORME PRAVOSUĐA – REFORMA JAVNOG TUŽILAŠTVA

1. Cilj izrade Tehničkog izveštaja

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 je veoma bitan preduslov percepcije o nezavisnosti i samostalnosti celokupnog pravosudnog sistema, jer od načina na koji pravosudni sistem rešava krivične predmete, posebno one za koje postoji interesovanje javnosti, zavisi i mišljenje građana.

Imajući u vidu značaj javnog tužilaštva, Tehnički izveštaj je posvećen praćenju reformi u ovom segmentu pravosudnog sistema i Poglavlja 23 iz pregovora o pristupanju Evropskoj uniji. Izveštaj je se priprema jednom godišnje i ovo predstavlja drugi izveštaj koji prati promene koje su se desile nakon izrade i objavljivanja prethodnog u oktobru 2020. godine.

Poslednjih godina se u oblasti pravosuđa sprovode značajne reforme. One su, praćene čestim izmenama propisa. Međutim, dalje reforme podrazumevaju preduzimanje veoma složenih aktivnosti, koje pre svega podrazumevaju sveobuhatno 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.²⁴ 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.²⁵ Osim toga, većina izvrštaja 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. Zbog toga je cilj Tehničkog izveštaja omogućavanje uvida u rezultate reforme javnog tužilaštva i stepen usklađenosti sa evropskim standardima.

2. Strateški okvir u oblasti pravosuđa

Aktuelna Strategija razvoja pravosuđa 2020-2025 usvojena je 2020. godine.²⁶ U skladu sa njom prioriteta države su: dalje jačanje nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva kroz

²⁴ Tokom jula meseca 2020. godine Republika Srbija je izmenila Akcioni plan za Poglavlje 23.

²⁵ Functional Review of the Prosecution System in Serbia, January 15, 2019.

²⁶ Strategija razvoja pravosuđa za period 2020-2025. godine (Službeni glasnik RS", broj 101/2020).

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 osnosno 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 institucionalnih mehanizama kojima se onemogućava svaki neprimeren ili nedozvoljen uticaj i pritisak kojim bi se 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 sprovođenje 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. Iako je u pitanju treća nacionalna strategija u oblasti razvoja pravosuđa, 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.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 usvojen je u julu 2020. godine.²⁷ 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 izbrisana 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.²⁸ Izmene Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na nezavisnost pravosuđa su od posebnog značaja. Tekst Nacrta akta o izmeni Ustava Republike Srbije utvrđen je u septembru 2021. godine. On sadrži predlog pojedinih odredaba koje su u velikoj meri usaglašene sa Mišljenjem Venecijanske komisije. Tokom oktobra meseca 2021. godine, Komisija se pozitivno izrazila o navedenom Nacrtu, ali i dalje smatra da je sadržaj nekih odredaba neophodno unaprediti i dodatno precizirati.

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).

Značajni akteri za reformu pravosuđa jesu i tela i organizacije koja su zadužena za praćenje i evaluaciju sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23.

Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 jeste radno telo zaduženo za monitoring nacionalnih i strateških dokumenata koja se odnose na Poglavlje 23. Ono se bavi razmatranjem, uvajanjem i podnošenjem izveštaja o sprovođenju AP23 Vladi Republike Srbije i Narodnoj skupštini (Odboru za evropske integracije).

Sekretarijat Koordinacionog tela za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, a koje je zaduženo za analizu izveštaja o učinku i realizaciji aktivnosti i koje priprema nacрте izveštaja i odluka Koordinacionog tela.

Osim navedenih radnih tela, veoma važnu ulogu imaju i organizacije civilnog sektora, koje predstavljaju veoma važnu kariku u procesu evropskih integracija.

Međutim, postoje i izvesni nedostaci u praćenu sprovođenja reformi. Problem se ogleda u ad hoc karakteru tela koja su zadužena za praćenje i evaluaciju reformi. Zbog toga im nedostaje tehnička pomoć u radu. Ona se uglavnom sastoji u pomoći koju tim telima pružaju službenici Ministarstva pravde, a koji su inače opterećeni svakodnevnim obavezama, pa nisu u mogućnosti da se u potpunosti posvete obavljanju tih dodatnih aktivnosti.

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.¹ 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 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.¹ 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 upustva.

3. Evropske integracije kao podsticaj reformi

Proces pristupanja Evropskoj uniji je sve rigorozniji i obuhvatniji u odnosu na prethodni period, što je posledica iskustva iz ranijih proširenja. Zbog toga je vladavina prava sada u središtu 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.²⁹ Zbog toga se monitoring napretka za Poglavlje 23 i 24 odvija na svakih šest meseci za razliku od izveštaja u drugim oblastima koji se sastavljaju za jednogodišnji period.³⁰ 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 Republika Srbija je donela Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije. On 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

²⁹ Zaključak Saveta o proširenju i procesu stabilizacije i pridruživanja, 11. decembar 2011.

³⁰ 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

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.³¹

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. 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.³²

4. Metodologija izrade Tehničkog izveštaja

Kako bi se procenili efekti reforme pravosuđa u kontekstu evropski integracija i u drugom Tehničkom izveštaju smo zadržali istu metodologiju. Zbog toga smo pošli od prelaznih merila za Poglavlje 23. S obzirom na to da su izveštaji o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 koncipirani da predstavljaju ostvarenost utvrđenih aktivnosti, u Tehničkom izveštaju želeli smo da predstavimo efekte tih aktivnosti i ostvarene rezultate, te smo pošli od prelaznih merila kao osnovnog cilja. 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 15 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

³¹ 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

³²https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/Ch23%20EU%20Common%20Position.pdf

sprovedenju 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, ali 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, i kakav je napredak ostvaren u odnosu na prethodni izveštajni period.

Analiza sadrži zaključke o stepenu ostvarenosti analiziranih merila i preporuke za ostvarivanje prelaznih me

5. Analiza ostvarenosti prelaznih merila

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

⇒ **Srbija usaglašava Ustavne odredbe u skladu sa evropskim standardima i preporukama Venecijanske komisije i 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 pravosuđa 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 mišljenju Venecijanske komisije iz 2007. godine i Izveštaju sa skrininga za Poglavlje 23 bilo je neophodno ojačati nezavisnost pravosuđe. Zbog toga je to kao bitna aktivnost uključeno u Akcioni plan za Poglavlje 23.

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.³³

Prilikom izrade Nacrta teksta amandmana iz 2018. godine nisu uzete u obzir sugestije nevladinog sektora. Imajući u vidu preporuke iz Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije trebalo je u cilju usvajanja amandmana stvoriti konstruktivno i 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.³⁴ U skladu sa Zajedničkim pozicijama Evropske unije za Poglavlje 23. Srbija je trebala 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.³⁵

Kada je u pitanju nezavisnost sudija i javnih tužilaca, bilo je neophodno izmeniti odredbe Ustava, kako bi se ojačale garancije nezavisnosti, a što predstavlja važan segment vladavine prava i deo prava na pravično sudjenje. 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.

Stoga je bilo neophodno Ustavom predvideti adekvatne garancije samostalnosti i nezavisnosti javnog tužilaštva u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast, kao i nezavisnost sudstva, a nakon toga izmeniti 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 prethodnih amandmana na Ustav RS, postojala je 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

³³ 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.

³⁴ Non-paper on the State of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia, June 2020. str. 3.

³⁵ Zajedničke pozicije Evropske unije za Poglavlje 23, str. 3.

procesa izbora sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, predviđena su neka nova rešenja kojima je bila ostavljena 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 procene usklađenosti sa evropskim standardima predloženih amandmana na Ustav Republike Srbije, a koji se odnose na sastav Veća tužilaca i na rad tužilaca.³⁶ 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, 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, neopohodno je bilo unaprediti postupak izbora članova DVT. Postojeći mehanizam izbora 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 upravo od strane Narodne skupštine, pa je moguć njen posredni uticaj. Zbog toga je 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) ili predstavnici civilnog društva. 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.³⁷

Tokom 2021. godine ostvaren je napredak po tom pitanju. Međutim, Nacrt amandmana koji se tiče sastava Državnog veća tužilaca (predložen je nov naziv Visoki savet tužilaca) zahteva dodatne izmene.

Prema Amandmanu XXV Visoki savet tužilaca bi trebalo da čini jedanaest članova, a od kojih nijedan nije predstavnik zakonodavne, ali jedan od njih jeste predstavnik izvršne vlasti. Prema Nacrtu, Državno veće tužilaca bi trebalo da se sastoji od 11 članova: pet javnih tužilaca koje biraju svi glavni javni tužioci i javni tužioci (predložen je nov naziv glavni javni tužioci za javne tužioce koji rukovode javnim tužilaštvima i javni tužioci za zamenike javnih tužilaca), četiri istaknuta pravnik koji bira Narodna skupština, Vrhovnog javnog tužioca (predloženi naziv za Republičkog javnog tužioca) i ministra nadležnog za poslove pravosuđa. Takvo rešenje može biti problematično, imajući u vidu da je navedeno telo ovlašćeno za izbor, napredovanje i razrešenje javnih tužilaca, kao i za odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, jer bi postojala

³⁶ 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

³⁷ 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.

moćnost političkog uticaja na funkcionisanje javnog tužilaštva. Međutim, prema Amandmanu XIII takva mogućnost nije predviđena kada je u pitanju sastav Visokog saveta sudstva. Prema Nacrtu, njega bi trebalo da čini jedanaest članova, šest sudija koje biraju sudije i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština. Osim toga, predloženo je alternativno rešenje prema kojem bi Visoki savet sudstva trebalo da čini 11 članova: pet sudija koje biraju sudije, predsednik Vrhovnog suda i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština. Kao što se može zaključiti za sastav navedenog sudskog saveta nije predložen predstavnik izvršne vlasti. Bez obzira na stav da javna tužilaštva treba da imaju drugačiji kvalitet nezavisnosti u odnosu na sudove, ipak je neophodno otkloniti mogućnost političkog uticaja na njegovu samostalnost. Zbog toga predstavnik izvršne vlasti ne bi trebalo da bude u sastavu Visokog saveta tužilaca. Prema mišljenju Venecijanske komisije od 18. oktobra 2021. godine koje je izraženo u tački 87. učešće Ministra pravde u Državnom veću tužilaca može da dovede u pitanje samostalnost tog tela, a u tački 88. je izraženo mišljenje da je nejasno zbog čega takav sastav nije predložen i za Visoki savet sudstva. U istom mišljenju Komisija se poziva na preporuku GRECO-a kojom je preporučena promena sastava Državnog veća tužilaca (Visokog saveta tužilaca). U njegovom sastavu ne bi trebalo da bude niko od predstavnika kako zakonodavne, tako ni izvršne vlasti. U okviru tačke 90. je izražen stav da ukoliko bi u sastavu Državnog veća tužilaca bio Republički javni tužilac, to bi moglo da doprinese da ostali članovi koji su mu hijerarhijski podređeni formalno ili neformalno slede njegova uputstva. Jedan od predloga Venecijanske komisije izražen u tački 91. je da članovi Visokog saveta tužilaca ne budu članovi po službenoj dužnosti (Republički javni tužilac i Ministar nadležan za poslove pravosuđa). Republički javni tužilac ne bi trebalo da bude član takvog tela iz prethodno navedenih razloga i razloga što bi i u tom slučaju bio prisutan politički elemenat, imajući u vidu da njega bira za članstvo u tom telu Narodna skupština, a Ministar iz razloga što bi na taj način u navedenom telu bio zastupljen predstavnik izvršne vlasti, a što bi takođe ostavljalo mogućnost političkog uticaja na rad i odlučivanje samostalne institucije kao što je Državno veće tužilaca. Predlog je da se se iz članstva u navedenom telu izuzmu predstavnici po službenoj dužnosti i da u njegovom sastavu budu isključivo javni tužiloci koje biraju njihove kolege i pet istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština, a koji ne treba da imaju nikakve sadašnje ili budući hijerarhijski ili de facto odnos podređenosti Vrhovnom javnom tužiocu i da to budu isključivo predstavnici drugih pravnih zanimanja (tačka 92. Mišljenja Venecijanske komisije). Predlogom Amandmana na Ustav Republike Srbije nije propisan način izbora javnih tužilaca koji se prvi put biraju na funkciju, već je to materija koja će biti propisana nakon izmene Ustava Republike Srbije.

Iako predlog Nacrta predstavlja napredak u odnosu na postojeće odredbe Ustava i ranije predloge amandmana, neophodno je dodatno unaprediti odredbe koje se tiču sastava Državnog veća tužilaca.

Amandmanom XVIII predložena je izmena člana 156. kojim je bio uređen položaj i nadležnost javnog tužilaštva tako da članom 156. bude uređena odgovornost javnog tužilaštva. Za razliku od postojećeg rešenja prema kojem je javni tužilac za rad javnog tužilaštva kojem rukovodi odgovoran Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini, a što je veoma sprorno rešenje sa aspekta nezavisnosti javnog tužilaštva, predloženo je da jedino Republički javni tužilac odgovara za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Narodnoj

skupštini. Međutim, kako bi se otklonila mogućnost uticaja na njegovu nezavisnost u radu, predloženo je da ustavnom odredbom bude izričito propisano da on nije odgovoran Narodnoj skupštini za postupanje u pojedinom predmetu. Prema mišljenju Venecijanske komisije sadržanom u tački 79. trebalo bi da bude dodatno razjašnjeno šta se podrazumeva pod postupanjem u pojedinom predmetu. Prema novom predlogu glavni javni tužioci (javni tužioci) su za svoj rad i dalje odgovorni Vrhovnom javnom tužiocu (Republičkom javnom tužiocu) i neposredno višem javnom tužiocu u skladu sa zakonom, a javni tužioci (zamenici javnih tužilaca) bi trebalo za svoj rad da budu odgovorni isključivo glavnom javnom tužiocu, u skladu sa zakonom.

Nacrt akta o izmeni amandmana kojim je predviđen položaj, nadležnost i odgovornost javnog tužilaštva predstavlja napredak u odnosu na prethodne amandmane i postojeći tekst Ustava.

Prema Nacrtu akta na izmenu Ustava nije predviđeno da mandat Državnog veća tužilaca (Visokog saveta tužilaca) prestaje ukoliko to telo ne donese odluku u roku od 60 dana od dana prvog pokušaja da se to učini.

Novim Nacrtom teksta Ustavnih amandmana nisu usvojene preporuke u pogledu isključive budžetske nadležnosti Državnog veća javnih tužilaca u odnosu na javna tužilaštva. Međutim, čini se da ni neke druge preporuke Konsultativnog veća nisu usvojene.³⁸

Za drugi krug izbora Republičkog javnog tužioca (Vrhovnog javnog tužioca) Nacrtom amandmana XXI je predloženo da ukoliko narodna skupština ne izabere Vrhovnog javnog tužioca u roku, posle isteka narednih deset dana, njega bira, između svih kandidata koji ispunjavaju uslove za izbor, komisija koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednik Ustavnog suda, predsednik Vrhovnog suda, Republički javni tužilac (Vrhovni javni tužilac) i Zaštitnik građana većinom glasova. Međutim, Nacrtom amandmana na Ustav nije precizirano o kojoj se većini radi. Tačkom 83. Mišljenja Venecijanske komisije iz oktobra 2021. godine predloženo je da se Nacrtom amandmana na Ustav predvidi mogućnost da Državno veće tužilaca (Visoki savet tužilaca) može da predloži Narodnoj skupštini samo jednog kandidata za mesto Republičkog (Vrhovnog) javnog tužioca, a u cilju veće depolitizacije postupka njegovog izbora.³⁹ Amandmanima na Ustav nije produžen mandat Republičkog javnog tužioca (Vrhovnog javnog tužioca), u skladu sa preporukama Konsultativnog veća javnih tužilaca. Nacrtom amandmana na Ustav Republike Srbije nije predviđena mogućnost fer saslušanja prilikom razrešenja Republičkog javnog tužioca (Vrhovnog javnog tužioca). Dok bi ostala pitanja trebala da budu dodatno uređena zakonom, a koji će biti izmenjeni verovatno nakon izmene Ustava.

Prema Nacrtu ustavnog amandmana broj XX Vrhovni javni tužilac može da izda obavezna uputstva za postupanje svih javnih tužilaca koji rukovode nižim javnim tužilaštvima radi

³⁸ 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.

³⁹ Opinion on the Draft Constitutional Amendments on the Judiciary and the Draft Constitutional Law for the implementation of the Constitutional Amendments, adopted by the Venice Commission at its 128th Plenary Session (Venice and online, 15-16 October 2021) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)032-e)

postizanja zakonitosti, delotvornosti i jednoobraznosti u postupanju. Istim amandmanom je predviđeno da niži glavni javni tužilac ili javni tužilac koji smatra da je obavezno uputstvo nezakonito ili neosnovano ima pravo na prigovor u skladu sa zakonom. Pozitivna strana takvog rešenja jeste mogućnost da se podnese prigovor kako u slučaju kada smatra da je uputstvo nezakonito, tako i kada smatra da je ono neosnovano. Dakle, nije neophodna kumulacija oba uslova. Venecijanska komisija se pozitivno izrazila o takvom predlogu. Međutim, prema Mišljenju Venecijanske komisije od 18. oktobra 2021. godine izraženom u tački 81. svako uputstvo bi trebalo da bude u pisanoj formi, a ukoliko se njim menja mišljenje podređenog tužioca ono bi trebalo da bude obrazloženo. Prigovor bi trebalo da se podnosi nezavisnom telu, kao što je Državno veće tužilaca (Visokom savetu tužilaca) koji bi trebalo da odluči o njegovoj zakonitosti. Odredbe o nezakonitom i neosnovanom uputstvu postoje i odredbama srpskom Zakona o javnom tužilaštvu.

U svom Izveštaju koji je usvojen na 68. plenarnom zasedanju u Strazburu GRECO preporučuje reformu postupka izbora i napredovanja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.⁴⁰ 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, vršioци dužnosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca obavljaju javnotužilačku funkciju duže vreme od zakonom propisanog ograničenja.⁴¹ Zbog toga je u vezi sa postupkom izbora i unapređenja javnih tužilaca takođe neophodna izmena Zakona. Nacrtom amandmana je predložena depolitizacija izbora javnih tužilaca (glavnih javnih tužilaca) i zamenika javnih tužilaca. Amandmanom XX predloženo je da jedino Republičkog javnog tužioca (Vrhovnog javnog tužioca) bira Narodna skupština, dok javne tužioce (glavne javne tužioce) bira isključivo Visoki savet tužilaca, na šest godina. Prema novim predlozima, izbor zamenika javnih tužilaca (javnih tužilaca) bi trebalo da bude uređen zakonom, a imajući u vidu način izbora javnog tužioca (glavnog javnog tužioca) nesumnjivo je da se oni biraju isključivo od strane Državnog veća tužilaca (Visokog saveta tužilaca). Radi smanjenja političkog uticaja u postupku izbora, važno je da u sastavu navedenog tela ne budu zastupljeni predstavnici izvršne vlasti i Republički javni tužilac (Vrhovni javni tužilac), a koga bira Narodna skupština Republike Srbije.

Iako je u prethodnom periodu učinjen značajan pomak u odnosu na prethodne godine, imajući u vidu da izmene Ustava nisu usvojene i da je tek neophodno doneti relevantne zaključke iz oblasti pravosuđa, može se zaključiti da navedeno merilo još uvek nije ostvareno.

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

⁴¹ 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 vršioци 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 Serbia, January, 15, 2019. <http://www.mdtfiss.org.rs/archive/file/SRB%20Prosecution%20FR%20December%202018.pdf>

REZIME

1. Predloženi amandmani na Ustav Srbije iz 2021. godine predstavljaju pozitivan napredak u odnosu na situaciju iz 2020. godine i u velikoj meri pružaju garancije samostalnosti i nezavisnosti sudija i tužilaca.
2. Međutim, sporan je sastav Državnog veća tužilaca (Visokog saveta tužilaca), pa bi iz njegovog sastava trebali da budu isključeni kako ministar pravde kao predstavnik izvršne vlasti, tako i Republički javni tužilac (Vrhovni javni tužilac);
3. Osim preporuka Venecijanske komisije iz oktobra 2021. godine treba imati u vidu i Preporuke Konsultativnog veća evropskih tužilaca, dok su preporuke GRECO-a u velikoj meri ispunjene;
4. Garancije nezavisnosti i samostalnosti nosilaca pravosudne funkcije predstavljaju predušlov za izmenu pravosudnih zakona.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23

Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 kao nove aktivnosti 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 referenduma, donošenje odluke Narodne skupštine o proglašenju akta o promeni Ustava i proglašenju ustavnog zakona za sprovođenje promene Ustava. Izmene Ustava još uvek nisu usvojene. Iako su amandmani iz 2021. godine u velikoj meri usaglašeni sa evropskim standardima potrebna je dodatna harmonizacija. Kao rok za usklađivanje pravosudnih zakona sa odredbama Ustava i rok za njihovo donošenje određeni su prvi i drugi kvartal 2022. godine.

Do sada je izrađen Nacrt akta o izmeni teksta Ustava, o kojem se izjašnjava Venecijanska komisija. Preporuke Venecijanske komisije trebalo bi uvažiti prilikom izrade novog Nacrta akta i utvrđivanja predloga Amandmana. Nakon toga trebalo bi da usledi dostavljanje teksta Narodnoj skupštini na usvajanje i sprovođenje referenduma. Imajući u vidu da tek predstoji usaglašavanje pravosudnih zakona sa odredbama Ustava i da je za to kao krajnji rok određen drugi kvartal 2022. godine, trebalo bi da se nakon usvajanja amandmana na Ustav Republike Srbije, ostavi dovoljno vremena za Nacrt i pripremu predloga tih zakona, kao i za slanje na mišljenje Venecijanskoj komisiji.

⇒ **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, a što je doprinosilo lošoj motivaciji u radu. To je doprinosilo nestabilnosti i dovelo u pitanje sposobnost upravljanja sudovima od strane novoizabranog rukovodstva. Osim toga, to stvaralo je i mogućnost za neprimeren uticaj i dovelo u pitanje nezavisnost pravosuđa od izvršne vlasti.⁴²

Prema Izveštaju o napretku Republike Srbije za Poglavlje 23 iz juna 2020. godine, bilo je neophodno izmeniti postupak evaluacije sudija i javnih tužilaca, tako da se vrednovanje njihovog rada više zasniva na kvalitativnim, nego kvantitativnim 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.⁴³ Novi kriterijumi na osnovu kojih bi se u njihovo ocenjivanje uključili i kvalitativni kriterijumi nisu doneti, a njihovo donošenje bi trebalo da usledi nakon izmene Ustava Republike Srbije.

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.⁴⁴ 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.⁴⁵

U pogledu unapređenja sistema ocenjivanja tužilaca, isto kao i kada je u pitanju ocenjivanje sudija nije došlo do pomaka u prethodnom periodu. Moguće je da će izmene uslediti nakon

⁴² Funkcionalna analiza pravosuđa u Srbiji, Multidonatorski poverenički fond za podršku sektoru pravosuđa u Srbiji, Svetska banka, oktobar 2014. str. 295.

⁴³ Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia June 2020. str. 4.

⁴⁴ Paragraf 51. Mišljenja Konsultativnog veća evropskih tužilaca (CCPE) broj 9(2014) o evropskim normama i načelima za tužioce (Rimska povelja), Strazbur, 17. decembar 2014.

⁴⁵ Ibid. Paragraf 65-67.

usvajanja amandmana na Ustav Republike Srbije, a nakon čega bi trebalo izmeniti veliki broj zakona i podzakonskih akata kojima se uređuje rad pravosuđa.

Ustavna reforma je u toku. Međutim, u cilju jačanja nezavisnosti, samostalnosti i odgovornosti u pravosuđu neophodno je izvršiti reviziju postojećeg sistema izbora i napredovanja sudija i tužilaca. Sudska karijera trebalo bi da se zasniva u potpunosti na zaslugama na osnovu evaluacije učinka. Profesionalna procena sudija treba da se zasniva i na kvantitativnim i na kvalitativnim kriterijumima. Isto važi i za javne tužioce. Danas postoje dve kategorije kandidata za sudijsku i tužilačku profesiju. Prva su diplomci Pravosudne akademije, a druga sudijski i tužilački pomoćnici. Međutim, nije postignut napredak u pogledu uputstva Venecijanske komisije o tome kako bi efikasno trebalo da se zaštiti Pravosudna akademija od mogućeg neprimerenog uticaja. Jačanje njene nezavisnosti i profesionalizma je i dalje preduslov da ona postane jedina ulazna tačka u profesiju na nivou osnovnih sudova i javnih tužilaštava na teritoriji Republike Srbije.⁴⁶

Imajući u vidu navedeno, može se zaključiti da ovo merilo nije realizovano.

REZIME

1. U pogledu unapređenja kriterijuma vrednovanja rada sudija i tužilaca u skladu sa utvrđenim izazovima u primeni i evropskim standardima, nije ostvaren napredak u odnosu na prethodni izveštajni period;
2. U skladu sa evropskim standardima neophodno je unaprediti kvalitativne kriterijume za izbor i unapređenje nosilaca pravosudnih funkcija. Oni bi trebalo da budu dominantni u odnosu na kvantitativne kriterijume. Jedino je na takav način moguće obezbediti stručno i profesionalno pravosuđe, što unapređuje poverenje javnosti u njegov rad.
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 moguće 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

⁴⁶ Izveštaj Evropske komisije u procesu pristupanja Evropskoj uniji iz 2021. godine, <https://europa.rs/wp-content/uploads/2021/10/Serbia-Report-2021.pdf>, str. 22.

javnotužilačku funkciju, napredovanje i prestanak javnotužilačke funkcije i njihovo objavljivanje na internet prezentaciji Državnog veća tužilaca. Međutim, Strategija za upravljanje ljudskim resursima u oblasti pravosuđa je pripremljena i njeno usvajanje se očekuje do kraja 2021. godine. Ovaj dokument bi će sadržati značajne smernice za određivanje kriterijuma i merila za izbor i prestanak funkcije nosilaca pravosudnih funkcija.

⇒ **Srbija pruža adekvatan administrativni kapacitet sudskim i tužilačkim Svetima i obezbeđuje im sopstveni budžet. Postoji efikasan mehanizam koji omogućava Svetima 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, Sveti bi trebalo da reaguju povodom političkog uticaja na rad sudova i javnih tužilaštva i čestog 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.⁴⁷ 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. Međutim, čini se da i dalje postoji veliki pritisak na pravosuđe i tužilaštvo. Vladini zvaničnici i poslanici i dalje javno komentarišu sudske postupke koji su u toku, kao i postupanje pojedinih sudija i tužilaca u vezi sa tekućim predmetima. Zabeležene su uvrede i napadi u vodećim medijima i tabloidima, ali je zabrinjavajuće i kritikovanje od strane nosilaca izvršne vlasti, kao i u Narodnoj skupštini uključujući i debate o izborima za sudije. To se može negativno odraziti na javno mnjenje i poverenje u pravosuđe i pojedine sudije. Takođe je prekršen novi kodeks ponašanja kojim se uspostavlja etičko ponašanje za poslanike usvojeno u decembru 2020. godine.⁴⁸ Kodeks ponašanja za članove Vlade takođe sadrži preporuku da se takvo ponašanje izbegava. Međutim, postoji potreba da se zabrani i efikasno sprovedu sankcije kako bi se suzbilo takvo ponašanje. Osim toga, potrebno je uspostaviti i adekvatne mehanizme za praćenje u cilju da se promeni ta praksa.⁴⁹ Tokom 2021. godine izmenjen je Etički kodeks narodnih poslanika, kojim je predviđeno postojanje Komisije za etiku i saradnja Skupštinskog odbora koji odlučuje o sankcionisanju poslanika koji javno komentariše sudske odluke. Poslednjim izmenama propisane su novčane

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Kodeks ponašanja narodnih poslanika („Službeni glasnik RS“, broj 156/2020).

⁴⁹ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji za 2021. godinu, <https://europa.rs/wp-content/uploads/2021/10/Serbia-Report-2021.pdf>, str. 22., str. 21 i 22.

sankcije u visini 10% i 50% od plate poslanika u zavisnosti od toga da li mu je izrečena opomena ili javna opomena.⁵⁰

Navedeno predstavlja značajan napredak u odnosu na prethodni period.

Tokom aprila 2021. godine izmenjeni su Poslovnici Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca u cilju uspostavljanja efikasnijeg mehanizma za reagovanje i zaštitu sudija i tužilaca u slučajevima nedozvoljenog uticaja, kao i propisivanja prava i obaveza Poverenika za samostalnost.⁵¹ Poslovníkom o radu Državnog veća tužilaca propisano je da se Poverenik za samostalnost imenuje iz redova javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, izbornih članova veća. Dakle on za razliku od prethodnog rešenja nije više zamenik predsednika Državnog veća tužilaca, već se on posebno imenuje iz redova izbornih članova Veća. U skladu sa Poslovníkom, on postupa po zahtevima javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca za zaštitu od nedozvoljenog uticaja, ispituje postojanje nedozvoljenog uticaja ispoljenog u javnosti preko medija, društvenih mreža, na javnim skupovima ili na neki drugi javan način, pribavlja potrebne dokaze i informacije o postojanju nedozvoljenog uticaja, podnosi obrazloženi predlog za sazivanje sednice Veća radi odlučivanja o postojanju nedozvoljenog uticaja, na sednici Veća predstavlja činjenično stanje i daje predlog odluke, saraduje sa nadležnim institucijama u sprovođenju obuka javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca o prepoznavanju i reagovanju na nedozvoljeni uticaj, predlaže Veću mere za sprečavanje nedozvoljenog uticaja, saraduje sa Etičkim odborom i disciplinskim organima, vodi evidenciju o svim slučajevima nedozvoljenog uticaja, podnosi Veću godišnji izveštaj o nedozvoljenom uticaju na nosioce javnotužilačke funkcije najkasnije do 1. marta tekuće za prethodnu godinu, kao i uvek kada Veće to zatraži. Prema Poslovníku, administrativno-tehničku pomoć u obavljanju navedenih poslova Povereniku pruža Administrativna kancelarija Veća.⁵² Poslovníkom je detaljnije definisan postupak. Tako se zahtev za zaštitu od nedozvoljenog uticaja podnosi od strane javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, koji smatra da postoji nedozvoljen uticaj na njegov rad, može podneti Veću zahtev za zaštitu od nedozvoljenog uticaja. Zahtev pored nedozvoljenog uticaja, podataka o podnosiocu zahteva, sadrži kratak opis činjeničnog stanja, uključujući opis načina na koji je izvršen nedozvoljen uticaj, ko je to učinio i kada je to učinjeno. Taj zahtev može da sadrži i predlog za prikupljanje određenih informacija, dokaza ili iskaza od značaja za utvrđenje činjeničnog stanja, a koje podnosilac zahteva nije mogao da pribavi.⁵³ Poslovník propisuje postupanje po zahtevu za zaštitu od nedozvoljenog uticaja, mogućnost sazivanja vanredne sednice Veća za odlučivanje o nedozvoljenom uticaju, postupanje po zahtevu za zaštitu od nedozvoljenog uticaja, sazivanje i tok vanredne sednice Veća za odlučivanje o nedozvoljenom uticaju.⁵⁴ Za razliku od prethodnog perioda, Poslovníkom je preciziran način rada Poverenika. Međutim, trebalo bi instistirati na kontinuiranom vođenju evidencije nedozvoljenih uticaja kako bi se utvrdio uvid u učestalost i način uticaja u cilju njihove prevencije. Obaveza vođenja evidencije predviđena je članom 21a Poslovníka, a kojim

⁵⁰ Odluka o izmenama i dopunama Kodeksa ponašanja narodnih poslanika („Službeni glasnik RS“, broj 93/2021).

⁵¹ Odluka o izmenama i dopunama Poslovníka o radu Državnog veća tužilaca („Službeni glasnik RS“, broj 39/2021).

⁵² Član 21a. Poslovníka o radu Državnog veća tužilaca.

⁵³ Član 21.b Poslovníka.

⁵⁴ Član 21b-21d Poslovníka o radu Državnog veća tužilaca.

bi trebalo dodatno predvideti i da takve evidencije moraju biti dostupne javnosti putem internet stranice Poverenika za samostalnost.

U odnosu na prethodni period nove odredbe predstavljaju značajan napredak. Međutim, tek se očekuje ocena njegovog rada, kao i rezultata primene novih odredaba u praksi.

Pozitivan pomak u odnosu na prethodni period, predstavlja i činjenica što su organizovani redovni tromesečni sastanci predstavnika Etičkih odbora Visokog saveta i Državnog veća tužilaca, Parlamenta i Vlade. Prvi konstitutivni sastanak je održan 15. aprila 2021. godine radi podizanja svesti zvaničnika i političara u pogledu poštovanja sudskih odluka i rada sudova i tužilaštava. Međutim, još nema zvaničnih podataka u vezi sa smanjenjem neprimerenog uticaja na sudije i tužioce u praksi.⁵⁵

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 sprečavanje 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. 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 prema kojoj je trebalo uspostaviti procedure reagovanja za Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca u slučajevima političkog uticaja na rad sudstva i javnog tužilaštva.⁵⁶ Međutim, čini se da je za sprečavanje komentarisanja sudskih odluka i rada javnih tužilaca potreban visok stepen koncenzusa kako na nivou Vlade i Parlamenta, tako i celokupnog pravosuđa. Zbog toga bi održavanje sastanaka, a što predstavlja pozitivnu praksu započetu tokom 2020. godine trebalo da donese pozitivne rezultate.

Preporukama Saveta Ministara zemljama članicama o ulozi javnog tužilaštva u krivičnom pravnom sistemu preporučeno je da države treba da preduzimaju 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.⁵⁷ To podrazumeva i postojanje adekvatnih administrativnih kapaciteta navedenog tela.

Krajem 2018. godine u Administrativnoj kancelariji Državnog veća tužilaca 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.⁵⁸ Nedostaci postoje

⁵⁵ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji za 2021. godinu, str. 20 i 21.

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

⁵⁷ Paragraf 4. i 5. Prporuke Saveta Ministara Rec(2000)19 zemljama članicama o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivičnog pravosuđa, 6. oktobar 2000.

⁵⁸ 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.

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.⁵⁹ Osim toga, zaposleni u navedenoj kancelariji nisu imali mnogo mogućnosti za kontinuirano pohađanje obuka. Te obuke nisu bile organizovane ni od strane Pravosudne akademije, ali ni neke druge institucije koja bi sprovodila posebnu obuku za zaposlene u sektoru pravosuđa, imajući u vidu njegovu specifičnosti kao posebne grane vlasti.⁶⁰

U pogledu ovog merila u prethodnom periodu je ostvaren delimičan napredak.

REZIME

1. Uprkos tome što je u odnosu na prethodni izveštajni period detaljnije uređena nadležnost Poverenika za samostalnost javnih tužilaca i uvedena evidencija neprimerenih uticaja na rad javnih tužilaca, neophodno je da se vide efekti primene Pravilnika u praksi, da se obezbediti adekvatna sredstva za njegov rad i u cilju sprečavanja uticaja na nezavisnost i samostalnost omogućiti kontinuitet u radu tog tela nakon isteka mandata Povereniku za samostalnost.
2. I pored unapređenog normativnog okvira u odnosu na prethodni izveštajni periodu u praksi i dalje postoje problemi sa javnim komentarisanje sudskih postupaka od strane predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti.
3. Kapacitet Administrativne kancelarije Državnog veća tužilaca mora da bude dodatno unapređen kako bi se omogućilo blagovremeno preuzimanje i efikasno obavljanje poslova koji bi nakon izmene Ustava i donošenja zakona iz oblasti pravosuđa trebalo da budu preuzeti od strane Ministarstva pravosuđa.

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.

⁵⁹ Ibid. str. 20.

⁶⁰ Ibidem.

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.

⇒ **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.**

Automatska raspodela predmeta predstavlja veoma važan uslov za nepristrasnost pravosuđa. Prema odredbama Sudskog poslovnika, princip slučajne i automatske raspodele predmeta postoji, dok prema Poslovnika o radu u javnim tužilaštvima, ne postoji slučajna dodate predmeta zbog ovlašćenja javnog tužioca da predmet dodeli u rad drugom zameniku javnog tužioca.⁶¹

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 krivičnopravnom 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.

U navedenoj oblasti od izrade prethodnog izveštaja do danas nije bilo pomaka.

Ovo merilo nije u potpunosti realizovano u prethodnom periodu.

REZIME

- U sudovima je uspostavljena i moguća automatizovana dodate predmeta.

- U javnim tužilaštvima još uvek nije uspostavljena automatizovana dodate 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

⁶¹ 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.

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 drugi kvartal 2021. godine predviđen je 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.

-
- ⇒ 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 istraživanjima različitih organizacija percepcija korupcije u građanskim i krivičnopravnim predmetima u Republici Srbiji je bila na izuzetno 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 prema percepciji korupcije je takođe bila na izuzetno visokom nivou, tačnije na poslednjem mestu od svih zemalja regiona.⁶² 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.⁶³ Osim toga, na osnovu preporuka Agencija za sprečavanje korupcije je trebala da nakon donošenja Zakona izradi i smernice za sprečavanje sukoba interesa.⁶⁴ U Izveštaju GRECO-a preporučeno je da se novim zakonom kojim se uređuje rad i nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije omogući Agenciji za sprečavanje korupcije pravo na neposredan pristup podacima kod drugih organa vlasti, pravo na delovanje prema anonimnoj žalbi, pravo na vlastitu inicijativu i pravo na podnošenje krivičnih prijava, iniciranje prekršajnog postupka i pravo na pokretanje disciplinskog postupka.⁶⁵ Iako je tokom 2019. godine donet Zakon o sprečavanju korupcije, nisu donete smernice za sprečavanje sukoba interesa. Međutim, Zakon je usaglašen sa ostalim preporukama GRECO-a.

Kada su u pitanju javni tužioci, GRECO je proporučio 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 okviru tužilaštva.⁶⁶ 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

⁶² WJP, Rule of Law Index, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2021/Civil%20Justice/ranking> i <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2021/Criminal%20Justice/ranking>

⁶³ 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.

⁶⁴ Tačka 84. i 85. Četvrti krug evaluacije, Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, prelazni izveštaj usklađenosti, Republika Srbija, GRECO.

⁶⁵ Tačka 87. Četvrti krug evaluacije, Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, prelazni izveštaj usklađenosti, Republika Srbija, GRECO.

⁶⁶ Tačka 76. Četvrti krug evaluacije, Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, prelazni izveštaj usklađenosti, Republika Srbija, GRECO.

disciplinske funkcije, pa bi se savetovanjem trebali baviti ne Etički odbori u okviru Državnog veća tužilaca, već iskusni javni tužioci van navedenog tela.⁶⁷

Tokom 2021. godine izmenjen je Poslovnik o radu Etičkog odbora Državnog veća tužilaca. Kao što je u prethodnom delu teksta navedeno uveden je institut Poverljivog savetnika, propisana su njegova prava i obaveze i način postupanja. Sa preporukama GRECO-a poslednje izmene Poslovnika su usaglašene i u pogledu odvojenosti savetodavne funkcije Poverljivog savetnika od disciplinske, kao i u pogledu zahteva da tu funkciju obavljaju lica van navedenog tela. Međutim, Poslovníkom bi trebalo precizirati da tu funkciju mogu da obavljaju isključivo javni tužioci.⁶⁸

U toj oblasti je napravljen značajan pomak u odnosu na prethodni period.

Osim toga, tokom 2021. donet je novi Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca čiji su sastavni deo Smernice za primenu etičkih načela kojima se dodatno precizira njihova sadržina, pa je jednostavnije proceniti šta se smatra obavezom postupanja u skladu sa tim načelima.⁶⁹

Nacrtom amandmana X na Ustav Republike Srbije garantovan je funkcionalni imunitet sudija. U skladu sa tim, sudija ne može biti pozvan na odgovornost za mišljenje dato u vezi sa vršenjem sudijske funkcije, kao i za glasanje pri donošenju sudske odluke, izuzev ukoliko izvrši krivično delo kršenje zakona od strane sudije ili javnog tužioca. Amandmanom XXIII je garantovan funkcionalni imunitet javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Prema Nacrtu, oni ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje dato ili odluku donetu u vezi sa vršenjem funkcije, izuzev ukoliko izvrše krivično delo kršenje zakona od strane sudije ili javnog tužioca.

U skladu sa tim, samo tumačenje zakona, procena činjenica ili odmeravanje dokaza koje vrše sudije da bi odlučile o predmetima ne bi trebalo da dovode do građanske, krivične ili disciplinske odgovornosti, čak ni u slučaju običnog nemara. Sudije bi trebale da imaju neograničenu slobodu da nepristrasno odlučuju u predmetima, u skladu sa svojom savešću i svojim tumačenjem činjenica i u skladu sa zakonskim propisima. Samo propusti učinjeni namerno, uz ponovljenju, ozbiljnu ili grubu nepažnju treba da dovedu do disciplinske, krivične ili građanske odgovornosti. Zbog toga je preporuka Venecijanske komisije da se Ustavom definiše koji propisi mogu predstavljati osnov za disciplinsku, krivičnu ili građansku odgovornost.

Ipak u pogledu funkcionalnog imuniteta sudija i tužilaca je ostvaren napredak u odnosu na prethodni period.⁷⁰

Tokom 2021. godine izmenjen je Zakon o sudijama.⁷¹ Članom 30. stav 4. navedenog zakona propisano je da je Etički odbor stalno radno telo Visokog saveta sudstva, a u okviru istog

⁶⁷ Tačka 77. i 79. Četvrti krug evaluacije, Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, prelazni izveštaj usklađenosti, Republika Srbija, GRECO.

⁶⁸ „Službeni glasnik RS“, broj 59/2018 i 69/2021.

⁶⁹ „Službeni glasnik RS“, broj 42/2021.

⁷⁰ Venice Commission Opinion, str. 11.

⁷¹ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama („Službeni glasnik RS“, broj 76/2021).

člana, stav 5 obaveza navedenog tela da najmanje jednom godišnje dostavljaju izveštaj Visokom savetu sudstva o svom radu i primeni Etičkog kodeksa. Izmenama Zakona o Visokom savetu sudstva iz 2021. godine, članom 15. stav 1. propisano je da je Etički odbor stalno telo Saveta.⁷² Iste godine izmenjen je i Poslovnik o radu Visokog saveta sudstva i članom 16. je takođe propisano da je Etički odbor stalno telo Saveta. Međutim, iako je predviđeno poverljivo savetovanje u okviru člana 27a navedenog Poslovnika, funkcija savetovanja nije odvojena od disciplinske funkcije Visokog saveta sudstva.⁷³

REZIME

Tokom 2021. godine unapređena su etička pravila javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Uz novi Etički kodeks usvojene su i smernice kojima je olakšana primena etičkih načela. Njihovo pojašnjenje povećava odgovornost javnih tužilaca u vršenju funkcije.

Tokom 2021. godine izmenjen je Poslovnik o radu Etičkog odbora Državnog veća tužilaca, a kojim je predviđen institut Poverljivog savetnika. Njegova funkcija odvojena je od etičke funkcije Državnog veća tužilaca. Međutim, potrebno je dodatno precizirati da tu funkciju može da obavlja isključivo iskusan javni tužilac. Odredbe novog Etičkog kodeksa i izmene navedenog Poslovnika u potpunosti su usaglašene sa preporukama GRECO-a iz IV kruga evaluacije.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23

Prema revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23 predviđeno je da do drugog kvartala 2022. godine neophodno 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 poštovanju odredaba Etičkog kodeksa. Odredbe navedenih zakona su izmenjene tokom 2021. godine.

Isti rokovi predviđenu su i za izmenu Zakona o 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. Zakoni o javnom tužilaštvu i Državnom veću tužilaca nisu izmenjeni, ali je usvojen novi Poslovnik o radu Etičkog odbora Državnog veća tužilaca, kojim je uspostavljen institut Poverljivog savetnika. Izmene navedenih Zakona će najverovatnije da uslede nakon usvajanja Ustavnih amandmana.

⁷² Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Visokom savetu sudstva („Službeni glasnik RS“, broj 76/2021).

⁷³ Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika o radu Visokog saveta sudstva („Službeni glasnik RS“, broj 38/2021 i 90/2021).

Ovo merilo je dodatno usaglašeno i u narednom periodu zahteva dalja usaglašavanja i izmene relevantnih propisa.

⇒ 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.

Odredbe kojima je uređen sistem disciplinske odgovornosti javnih tužilaca 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 odredbama 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. S obzirom na to 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.

Broj disciplinskih prijava u periodu od 1.1.2020. do 31.12.2020. godine bio je značajno manji u odnosu na prethodnu godinu (51 prijava manje u odnosu na prethodni period). Prijave su u tom periodu podnete protiv 125. nosilaca javnotužilačke funkcije, a 19 prijava protiv drugih individualno određenih i neodređenih lica. Smanjenje broja prijava se povezuje sa pandemijom izazvanom virusom COVID-19 i smanjenim obimom posla. U toku navedenog perioda nije pokrenut nijedan disciplinski postupak, jer su sve razmatrane prijave ocenjene kao neosnovane.⁷⁴

⁷⁴ Godišnji izveštaj o radu Državnog veća tužilaca A broj 47/2021 od 22.2.2021. godine

Izveštavanje od strane Disciplinskog tužioca je redovno i transparentno. Međutim, uočeni su i izvesni problemi 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 pretrase 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.⁷⁵

U vezi sa tim nije bilo izmena u prethodnom periodu.

REZIME

Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca ne pruža dovoljno garancija pravičnog suđenja, međutim u periodu od prethodnog izveštaja do danas nisu učinjeni pomaci kako bi se nedostaci otklonili.

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 trebalo propisati mogućnost rasprave pred drugostepenim organom (Državnim većem tužilaca).
- Jedan od razloga zbog koje je neophodna i brza i adekvatna izmena odredbi Ustava jeste upravo činjenica što u drugostepenom postupku o disciplinskoj odgovornosti tužilaca i zamenika javnih tužilaca odlučuju predstavnici 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.

⁷⁵ 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.

U pogledu realizacije ovog merila nije bilo pomaka u prethodnom periodu.

⇒ **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, a koja se stiče pomoću osnovne i kontinuirane obuke.⁷⁶

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 uticaja.⁷⁷ 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.⁷⁸ Kako bi se adekvatno sprovodile obuke, organizacija nadležna za sprovođenje obuka mora da ima vlastiti budžet i da putem saradnje sa sudijama izrađuje programe obuke i obezbeđuje njihovu implementaciju.⁷⁹

Pravosudna akademija je usvojila višegodišnji plan rada i pravce razvoja u periodu od 2020

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Preporuka 5. Mišljenje Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) broj 4 upućeno Komitetu ministara Saveta Evropske o naknadnoj (kontinuiranoj) obuci za sudije na nacionalnom i evropskom nivou.

⁷⁸ Preporuka 11. Mišljenje broj 11 (2008) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara Saveta Evrope o kvalitetu sudskih odluka pitanja o kojima odlučuju. CCJE(2008)5 PROV3

⁷⁹ Ibid. Paragraf 17.

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 upotrebe 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 njeno dugoročno finansiranje.

I dalje postoji potreba za unapređenjem interne stručnosti, kapaciteta i organizacije Pravosudne akademije, kao i saradnje sa Savetima. Učešće u kontinuiranoj obuci treba da postane obavezan deo ocenjivanja profesionalnog rada sudija. Treba uspostaviti mehanizam za procenu neophodnosti i uticaja programa obuke. To treba raditi u vezi sa ocenom kvaliteta rada sudija i tužilaca. Tokom 2020. godine Akademija je svoje aktivnosti sprovođenja obuka obezbedila u online formatu.⁸⁰

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 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

Pravosudna akademija bi trebalo da unapredi interne kapacitete.

U narednom periodu bi trebalo usvojiti metodologiju za procenu učinka sprovedenih obuka, kao i metodologiju za procenu potreba za budućim obukama na osnovu vrednovanja rada sudija i tužilaca. Od ključnog značaja za realizaciju navedenih ciljeva jeste saradnja Pravosudne akademije i Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

⁸⁰ Izveštaj Evropske komisije u napretku Srbije u procesu pridruživanja Evropskoj uniji za 2021. godinu, str 23.

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 predviđeno je razvijanje posebnih programa obuke za sudske i javnotužilačke pomoćnike, sa ciljem stvaranja uslova za njihovo karijerno napredovanje. Tokom pandemije korona virusa sprovedene su online obuke koje je organizovala Pravosudna akademija.

U pogledu ovog merila u međuvremenu nije bilo značajnih promena.

⇒ **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 opterećenost 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.

Na kraju 2020. godine Srbija je imala 2.649 sudija, a što je 38.31 na 100.000 stanovnika, dok je Evropski prosek 21 na 100.000 stanovnika. Prema raspoloživim podacima Srbija je u istom periodu imala 11,3 vršilaca javnotužilačke funkcije na 100.000 stanovnika, a što je nešto malo ispod evropskog proseka (12 tužilaca na 100.000 stanovnika).⁸¹Mrežu sudova i tužilaštava čini 159 sudova i 90 tužilaštava opšte i posebne nadležnosti koji rade u četiri instance (osnovnom, višem, apelacionom i vrhovnom), a što doprinosi složenosti u aspektima finansiranja, nabavke i sudskog plaćanja za usluge.⁸²Strategija o upravljanju ljudskim resursima u pravosuđu trebalo bi da predstavlja dobar osnov za planiranje i unapređenje mreže sudova i tužilaštava. U prethodnom periodu je izrađen Predlog Nacrta Srednjoročne strategije za upravljanje ljudskim resursima u pravosuđu (Strategija) i prateći Akcioni plan, a što predstavlja značajan korak u realizaciji aktivnosti 1.3.4.2. iz Akcionog plana za Poglavlje 23, kao i aktivnosti predviđene u delu V.3. Strategije razvoja pravosuđa 2020-2025. Nacrt Strategije dostavljen je Ministarstvu pravde na usaglašavanje.⁸³

⁸¹ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji za 2021. godinu, str. 22.

⁸² Ibid. str. 24.

⁸³ <https://www.euzatebe.rs/rs/vesti/pripremljen-predlog-nacrta-srednjorocne-strategije-ljudskih-resursa-u-pravosuđu>

Tekst Nacrta Predloga Strategije još uvek nije dostupan javnosti, pa zbog toga ne možemo da damo ocenu napretka.

REZIME

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

Prema revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23 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. Strategija upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu bi trebala da bude dobar osnov za uspostavljanje navedene mreže. Međutim, ona je još uvek u fazi izrade.

U vezi sa ovim merilom u prethodnom periodu nije ostvaren napredak.

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

Strategija upravljanja ljudskim resursima još uvek nije doneta, ali bi trebalo da bude usvojena do kraja godine. 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. Tekst strategije je izrađen i on je dostavljen Ministarstvu pravde na usaglašavanje. Međutim, njen tekst nije javno dostupan.

Drugi kvartal 2022. godine predviđen je kao rok za usvajanje 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 orkviru pravosuđa, kao i uspostavljanje baze podataka ljudskih resursa u svim javnim tužilaštvima predviđena je za četvrti kvartal 2023.godine.

Tekst strategije upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu je izrađen i dostavljen Ministarstvu pravde na usaglašavanje. Međutim, on nije dostupan javnosti, pa zbog toga ne možemo da damo ocenu o ispunjenosti navedenog merila.

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

Dugogodišnje trajanje 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.

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.⁸⁴

Kako bi se predupredili takvi slučajevi i povećala efikasnost pravosuđa u Republici Srbiji Vrhovni kasacioni sud doneo je Jedinствен 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 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.⁸⁵ Tokom februara 2021. godine Vrhovni

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Non-paper o stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju, jun 2020. str. 5 i 6.

kasacioni sud je doneo novi Jedinostveni program rešavanja starih predmeta u Republici Srbiji za period od 2021-2025. godine.⁸⁶

Prethodni programi rešavanja starih predmeta dali su rezultate. Na kraju 2020. godine ciljevi iz strateških dokumenata u pogledu smanjenja broja izvršnih predmeta su ostvareni, pa je ostalo nerešeno manje takvih predmeta od broja projektovanog broja prethodnim programom. Prema statističkim podacima za period od 1.1.2012. do 21.12.2020. rešeno je 19.993.419 predmeta, a od čega 4.035.635 starih predmeta. Na početku godine je bilo nerešeno 3.346.277 predmeta, primljeno je 18.154.570 predmeta, a ostalo je nerešeno 1.510.472 predmeta uključujući i izvršne predmete.⁸⁷ Od ukupnog broja predmeta na kraju 2020. godine ostalo je 1.209.631 predmet iz izvršne materije. Povećanje broja nerešenih predmeta u ostalim materijama uzrokovano je povećanim prilivom predmet u navedenom periodu.⁸⁸

Smanjenje opterećenosti sudova realizuje se i kroz delatnost javnih beležnika i javnih izvršitelja. 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.⁸⁹ 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, nedoslednu sudska praksu i nedostatak obzira prema interesima žrtava krivičnog dela.⁹⁰ Upravo su te kritike i nedostupnost prakse razlog neujednačene primene instituta odlaganja krivičnog gonjenja.

U oblasti alternativnog rešavanja sporova/medijacije radna grupa za reviziju Zakona o medijaciji usvojila je analizu o tome kako povećati upotrebu medijacije. O tome se, kao i potencijalnim izmenama zakona raspravljalo u četiri javne debate među advokatima, sudijama, medijatorima, pravnim stručnjacima, predstavnicima civilnog društva i medija u julu 2019. godine. Prema raspoloživim podacima u Srbiji je 1.430 sertifikovanih medijatora, a prema čijim izveštajima je u toku 2020. godine obavljeno 498 medijacija. To predstavlja blagi pad u odnosu na 2019. godinu kada ih je obavljeno 569 i 2018. godinu kada ih je obavljeno 638. Od ukupnog broja medijacija sprovedenih tokom 2020. godine ukupno 353 su zaključene sporazumom o poravnanju, dok su u 218 postupaka predmeti upućeni na medijaciju od strane suda. Tokom 2020. godine licence za sprovođenje obuke za medijatore

⁸⁶<https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Jedinostveni%20Program%20resavanja%20starih%20predmeta%20u%20RS%20v2.pdf>

⁸⁷ Jedinostveni program rešavanja starih predmeta u republici Srbiji za period 2021-2025 godine, mere, preporuke, primena i praćenje, Vrhovni kasacioni sud, Beograd, februar 2021. godine <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Jedinostveni%20Program%20resavanja%20starih%20predmeta%20u%20RS%20v2.pdf>, str. 3.

⁸⁸ Ibid. str. 4.

⁸⁹ Functional Review of the Prosecution System in Serbia, January 15, 2019, str. 42

⁹⁰ Ibid. str. 41.

dobile su 23 organizacije, 17 je koristilo te licence i organizovalo obuku za preko 3.700 polaznika. Međutim, broj medijacija u poređenju sa nerešenim brojem parničnih sudskih postupaka je ispod 1%.⁹¹ To ukazuje da je neophodno dodatno promovisati korišćenje alternativnog rešavanja sporova. Preduslov za to bi bilo donošenje strateškog okvira za unapređenje medijacije.

Imajući u vidu navedeno, može se zaključiti da je merilo delimično ostvareno i da je neophodno preduzeti dalje aktivnosti u cilju promocije alternativnih postupaka rešavanja sporova.

REZIME

- 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. Zbog toga je tokom februara 2021. godine Vrhovni kasacioni sud doneo novi Jedinstveni program rešavanja starih predmeta u Republici Srbiji u periodu od 2021-2025. godine.
- 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.

Broj sprovedenih medijacija u poređenju sa nerešenim brojem parničnih sudskih postupaka je ispod 1%. To ukazuje da je neophodno dodatno promovisati korišćenje alternativnog rešavanja sporova. Preduslov za to bi bilo donošenje strateškog okvira za unapređenje medijacije.

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. Međutim, u tom pogledu, navedni Zakonik nije izmenjen tokom 2021. godine. Imajući u vidu da je se Jedinstveni program rešavanja starih predmeta donosi za određeni vremenski period od strane Vrhovnog kasacionog suda na osnovu procene postignutih rezultata rada, Vrhovni kasacioni sud je u februaru 2021. godine doneo novi program. Počev od prvog kvartala 2021. godine započelo se sa praćenjem realizacije navedenog programa putem održavanja redovnih sastanaka radne gupe za praćenje njegove primene. Do drugog kvartala 2021. godine predviđena je izrada

⁹¹ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji za 2021. godinu, <https://europa.rs/wp-content/uploads/2021/10/Serbia-Report-2021.pdf>, str. 24.

i usvajanje strateškog okvira za unapređenje medijacije, a čije bi sprovođenje trebalo da bude kontinuirano nadgledano od strane Ministarstva pravde i Vrhovnog kasacionog suda. U cilju promovisanja alternativnog rešavanja sporova trebalo bi preduzimati niz kontinuiranih aktivnosti kao što su: objavljivanje informacija na internet stranicama, izrada brošura, organizovanje okruglih stolova, konferencija i radionica.

⇒ **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.**

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 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.⁹² Navedeni Pravilnik je poslednji put izmenjen u decembru 2020. godine. Tim izmenama su predviđeni obrasci za vođenje podataka u elektronskoj evidenciji, a koji su sastavni deo Pravilnika, precizirani su rokovi za upis podataka u evidenciju, propisana je obaveza i način ažuriranja podataka, propisan je sadržaj upisnika o podnetim pravnim lekovima, kao i upisnik dobrovoljnog namirenja novčanog potraživanja pre pokretanja izvršnog postupka. Osim toga, detaljnije je uređen sadržaj upisnika finansijskog poslovanja i podataka o nepokretnostima koji nisu upisani u registar.

Imajući u vidu navedeno može se zaključiti da je navedeno merilo ostvareno u praksi. Međutim, sistem izvršenja mora kontinuirano da se prati i prema potrebi unapređuje.

⁹² "Službeni glasnik RS", broj 37/2016, 29/2018, 47/2019, 24/2020 i 105/2020 i 152/2020.

REZIME

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. Ministar pravde je iste godine doneo novu Javnoizvršiteljsku tarifu, kao i druge podzakonske akte. Pravilnik je 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. Njime su precizirani rokovi za upis podataka u evidenciju, propisana je obaveza i način ažuriranja podataka, propisan je sadržaj upisnika o podnetim pravnim lekovima, kao i upisnik dobrovoljnog namirenja novčanog potraživanja pre pokretanja izvršnog postupka. Osim toga, detaljnije je uređen sadržaj upisnika finansijskog poslovanja i podataka o nepokretnostima koji nisu upisani u registar. To potvrđuje da se sistem izvršenja i obezbeđenja kontinuirano prati.

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. Kao kontinuirana aktivnost predviđeno je praćenje primene e-aukcije i e-oglasne table u postupcima izvršenja od strane Ministarstva pravde, kao i praćenje primene odredaba izmenjenog i dopunjenog Pravilnika o modelu vođenja evidencije o postupcima izvršenja i obezbeđenja i finansijskom vođenju poslovanja javnih izvršitelja, modela izveštavanja, sadržaja izveštaja o radu javnih izvršitelja i načina postupanja sa arhivom. Poslednje izmene navedenog Pravilnika pokazuju da se sistem izvršenja kontinuirano prati od strane nadležnih institucija i tela.

-
- ⇒ **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 funkcionanost 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. godine⁹³ 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. Ministarstvo pravde je pripremlilo IKT strategiju i očekuje se da ona bude usvojena do kraja godine. Tekst navedene strategije nije javno dostupan, pa zbog toga ne možemo da damo ocenu o napretku u pogledu ovog merila.

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, ljudskim i finansijskim resursima koji su neophodni 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 pravosuđa⁹⁴

Poseban izazov za Republiku Srbiju predstavlja uspostavljanje efikasnog IKT sistema u pravosuđu.

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. 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.⁹⁵ Značajan korak u procesu uspostavljanja IKT jeste dovršavanje procesa uvođenja sistema za automatsko upravljanje sistema u svim sudovima i određenom broju tužilaštvima. 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 obaveznog socijalnog osiguranja).

Sveobuhvatan sistem upravljanja sudskim predmetima (i dokumentima) koji povezuje predmete u srpskim sudovima i tužilaštvima još uvek nije uspostavljen. Tehnički rad na

⁹³ "Službeni glasnik RS"; broj 51/2010.

⁹⁴ CEPEJ Guidelines on Judicial Statistics adopted by the CEPEJ at its 12th plenary meeting, Strasbourg, 11 December 2008.

⁹⁵ Analiza sprovođenja Nacionalne strategije reforme pravosuđa 2013-2018, USAID projekat Vladavine prava u Srbiji, novembar 2018, str. 11. i 12.

nacionalnom uvođenju sistema upravljanja predmetima za tužilaštvo i zatvorsku upravu počeo je u oktobru 2019. godine i privodi se kraju. Nakon uspešnog okončanja tenderske procedure, u septembru 2021. godine, zvanično je počeo rad na centralizovanom sistemu upravljanja predmetima. Kada on bude bio uspostavljen biće moguć sistem raspodele predmetima koji uzima u obzir kriterijume ponderisanja predmeta za uravnoteženiju raspodelu opterećenja, kao i kvalitetnije i blagovremeno statističko izveštavanje.⁹⁶ Međutim, uprkos pozitivnom pomaku, potreban je dalji rad kako bi se obezbedilo da svi sistemi ispune svoju funkciju, a pre svega obezbediti dovoljan broj osoblja i budžeta. IKT strategija predviđena kao aktivnost za 2022. godinu u Akcionom planu u Poglavlju 23 je ključna. Trebalo bi da sadrži jasne vremenske rokove i povezane finansijske obaveze, uključujući neophodne ljudske i tehničke resurse. Sistem centralnog statističkog izveštavanja je proširen na privredne sudove. Od novembra meseca 2020. godine njihove naknade mogu da se generišu i elektronski.

Iako je u odnosu na navedeno merilo ostvaren izvestan napredak, potrebno je preduzimati dodatne korake kako bi se ono realizovalo. Imajući u vidu navedeno, može se zaključiti da ovo merilo nije ostvareno u prethodnom periodu.

⇒ **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.

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.

Iako formalno ne predstavlja izvor prava, prema Mišljenju Konsultativnog veća evropskih sudija potrebno je ujednačavanje sudske prakse i u zemljama kontinentalno pravnog sistema. Međutim, to se ne sme odraziti na načelo nezavisnosti, a pod kojim se podrazumeva nezavisnost svakog pojedinog sudije u 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, pritisaka, pretnji ili posrednog ili neposrednog uticaja van ili unutar pravosuđa.⁹⁷ 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

⁹⁶ Izveštaj o napretku Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji, <https://europa.rs/wp-content/uploads/2021/10/Serbia-Report-2021.pdf>, str. 24.

⁹⁷ 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.

prava. Prihvatljiva su određena odstupanja u tumačenju koja su svojstvena bilo kom pravosudnom sistemu.⁹⁸ Različiti sudovi mogu da dođu do različitih, ali razumnih i obrazloženih odluka koje se tiču istog pravnog pitanja koje proizilazi iz sličnih činjeničnih okolnosti.⁹⁹

Nekada je postojala ideja u cilju harmonizacije sudske prakse da se Ustavom predvidi obaveza uzimanja u obzir ili dužnog poštovanja sudske prakse prilikom donošenja odluka od strane sudova. Međutim, imajući u vidu da je Republika Srbija zemlja kontinentalno pravnog sistema od te ideje se odustalo. Takva odredba nije sadržana u Nacrtu akta o promeni Ustava iz 2021. godine.

Preduzeti su dalji koraci za povećanje usklađenosti sudske prakse objavljivanjem anonimnih presuda Vrhovnog kasacionog suda, četiri apelaciona suda, Upravnog suda i Privrednog apelacionog suda. Napori da se povežu različite postojeće baze podataka su nastavljeni, ali još uvek nisu ostvareni, uključujući i bazu o presudama Evropskog suda za ljudska prava, kao i da se proširi njihov obim. Evropska komisija je u svom izveštaju iz 2021. godine pozdravila uključivanje presuda Upravnog suda Srbije u centralizovanu bazu podataka.¹⁰⁰

Ovo merilo je delimično ostvareno u prethodnom periodu.

REZIME

Ranije je postojala ideja u cilju harmonizacije sudske prakse da se Ustavom predvidi obaveza uzimanja u obzir ili dužnog poštovanja sudske prakse prilikom donošenja odluka od strane sudova. Od te ideje se odustalo u međuvremenu, pa takva odredba nije sadržana u Nacrtu akta o promeni Ustava iz 2021. godine.

U prethodnom periodu preduzeti su dalji koraci za povećanje usklađenosti sudske prakse putem objavljivanja anonimnih presuda Vrhovnog kasacionog suda, četiri apelaciona suda, Upravnog suda i Privrednog apelacionog suda. Napori da se povežu postojeće baze podataka se nastavljaju, ali još uvek taj cilj nije u potpunosti ostvaren. Neophodno je i dalje proširiti obim postojećih baza podataka.

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. **Od normativnog uređivanja sudske prakse**

⁹⁸ Presuda Evropskog suda za ljudska prava Tomić i drugi protiv Crne Gore, 18650/09 i drugo, 17. april 2012.

⁹⁹ Presuda Evropskog suda za ljudska prava Şahin i Şahin protiv Turske, 13279/05, 20. oktobar 2011.

¹⁰⁰ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu, str. 23.

kao značajnog kriterijuma prilikom donošenja sudskih odluka se odustalo. Baza podataka sudova se kontinuirano unapređuje. Međutim, nisu dostupni podaci u pogledu baze podataka za tužilačku praksu, dostupnost baze podataka svim javnim tužiocima i povezivanjem sa tom bazom podataka Pravosudne akademije i bazom sudske prakse Minsitarstva pravde i Republičkog javnog tužilaštva.

6. Zaključci

U ovom drugom po redu izveštaju analizirane su aktivnosti koje su preduzete od objavljivanja prethodnom izveštaja u oktobru 2020. godine do kraja oktobra 2021. godine. Iako je preduzet značajan broj koraka nisu doprinele izmeni opšteg nalaza. Broj realizovanih merila ostao je skoro na istom nivou.

Od trinaest prelaznih merila koja se odnose na ključne oblasti za reformu pravosuđa, a koja su bila predmet ove analize, do sada je ostvareno jedino merilo koje se tiče izmene propisa o izvršenju i obezbeđenju iako ispunjenje većine pojedinačnih merila uslovljava ispunjenje nekog drugog. Takođe je preduzet niz radnji neophodnih za izmenu Ustava Republike Srbije, ali pošto amandmani nisu još uvek usvojeni ne možemo oceniti da je merilo ispunjeno.

- ⇒ Nacrt akta o izmeni Ustava Republike Srbije izrađen je tokom 2021. godine i većoj meri usaglašen je sa evropskim standardima u odnosu na prethodne predloge amandmana. Prvobitan rok za usaglašavanje odredbi Ustava sa evropskim standardima bio je četvrti kvartal 2017. godine, međutim revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 taj rok je pomeren na četvrti kvartal 2021. godine. Međutim, uprkos tome i novi Nacrt zahteva dodatna, iako u manjoj meri, usaglašavanja sa preporukama Venecijanske komisije iz oktobra meseca 2021. godine. **Prelazno merilo još uvek nije ispunjeno, ali je moguće da će se realizovati nakon usvajanja predloženih 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. Ipak potrebno je propisati veći broj adekvatnih kvalitativnih kriterijuma kao uslov za izbor i napredovanje nosilaca prvosudnih funkcija. Merila i kriterijumi bi trebali da budu transparentni i da se objavljuju na internet stranicama Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužialca. 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 sprovedeno u praksi.**
- ⇒ 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. Izmenama i dopunama Poslovnika o radu Etičkog odbora Državnog veća tužilaca iz 2021. godine uspostavljen je institut Poverljivog savetnika kao samostalnog tela Državnog veća tužilaca, definisana su njegova prava i odgovornosti i način postupanja. Njegova funkcija je u skladu sa GRECO preporukama odvojena od funkcije Etičkog odbora i Državnog veća tužilaca. Jedino je Pravilnikom potrebno dodatno precizirati da funkciju Poverljivog savetnika može da obavlja isključivo iskusan javni tužilac. 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 realizovano u praksi. Izmenjen je Kodeks ponašanja narodnih poslanika tokom 2021. godine i njime su predviđeni organi koji postupaju, sam postupak, ali i sankcije u slučaju komentarisanja rada sudova i javnih tužilaca od strane narodnih poslanika. Tokom 2021. godine organizovani su i zajednički sastanci između Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca i Vlade i Parlamenta u cilju prevazilaženja postojećih problema u praksi. Postizanje uspeha zavisi isključivo od njihovog zajedničkog konsenzusa, a rezultati takvih sastanaka bi trebalo tek da budu vidljivi u praksi. Tokom 2021. godine doneti su novi Etički kodeksi Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Veliki pomak predstavlja donošenje Smernica o primeni načela uz Etički kodeks Državnog veća tužilaca. Na taj način ispunjena je preporuka iz izveštaja GRECO u okviru IV kruga evaluacije. **U pogledu ovog merila u prethodnom periodu je ostvaren delimičan napredak.**

- ⇒ U javnim tužilaštvima još uvek nije uspostavljena automatizovana dodela predmeta. Preduslov za njeno sprovođenje je osim tehničkih uslova i izmena zakona. Revidiranim Akcionim planom 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. **Iako su stvoreni uslovi za automatizovanu dodelu predmeta u sudovima, ona za sada nije moguća kada su u pitanju javna tužilaštva. Zbog toga se može zaključiti da ovo merilo nije ostvareno u praksi.**
- ⇒ 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.** Nacrtom akta o izmeni Ustava iz 2021. godine unapređene su odredbe kojima se

garantuje funkcionalni imunitet nosilaca pravosudnih funkcija. Međutim, amandmani na Ustav još uvek nisu usvojeni.

- ⇒ U Srbiji ne postoji efikasan disciplinski sistem sa svim garancijama pravičnog suđenja kao i efikasnu primenu sankcija. Zbog toga je do drugog kvartala 2022. godine neophodno izmeniti 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 pokretnim protiv sudija i tužilaca u kojima će biti sadržani i podaci o ishodu pokretnih disciplinskih postupaka. Navedeno merilo još uvek nije usvojeno. Verovatno će izmene biti usvojene tek nakon izmene Ustava i izmene pravosudnih zakona koje bi nakon toga trebale da uslede. **S obzirom na navedeno, može se zaključiti da ovo merilo nije realizovano u praksi.**
- ⇒ 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 realizovano u praksi, 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. **Navedno merilo je delimično ispunjeno.**
- ⇒ 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. Do četvrtog kvartala 2022. godine trebalo bi da se 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. Međutim, preduslov za sprovođenje navedenih aktivnosti jeste pre svega donošenje Strategije upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu, koja je trenutno u fazi finalizacije. 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. **Navedeno merilo nije realizovano u praksi. Iako je u prethodnom periodu izrađen radni tekst Strategije upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu, nije javno dostupan.**

- ⇒ U Republici Srbiji je donet Jedinstveni nacionalni program smanjenja broja starih predmeta, ali je neophodno preduzimati dalje korake u cilju unapređenja korišćenja alternativnog rešavanja sporova i ubrzanje toka sudskih postupaka. U drugom kvartalu 2021. godine bilo je potrebno izmeniti Zakonik o krivičnom postupku u cilju unapređenja efikasnosti postupka u delu koji se odnosi na dostavljanje pismena, snimanje suđenja i procesnu disciplinu. Imajući u vidu da je već na izmaku drugi kvartal 2021. godine može se zaključiti da ta aktivnost nije ostvarena u predviđenom roku. Jedinstveni program rešavanja starih predmeta za period od 2021-2025. godine doneo je Vrhovni kasacioni sud tokom februara 2021. godine. Na taj način nastavljene su aktivnosti u pogledu smanjenja broja sudskih predmeta. U oblasti alternativnog rešavanja sporova/medijacije usvojena je analiza o tome kako povećati njenu upotrebu. Međutim, broj medijacija u poređenju sa brojem nerešenih parničnih postupaka ostaje ispod 1%. Upravo to ukazuje da unapređenje medijacije zahteva strateški pristup i dodatne aktivnosti. **Može se zaključiti da je ovo merilo delimično ostvareno u prethodnom periodu.**
- ⇒ U Republici Srbiji je izmenjen Zakon o izvršenju i obezbeđenju i uspostavljena početna evidencija odobrenja i pokretanja izvršnog postupka u građanskim i privrednim predmetima. 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. Praćenje primene e-aukcije i e-elektorske 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 odnosu na prethodni period, tokom decembra 2020. godine izmenjen je i dopunjen navedeni Pravilnik. Novim odredbama unapređen je način evidencije, preciziran rok za upis u evidenciju, uređen način ažuriranja podataka, kao i sadržaj relevantnih upitnika. Imajući u vidu navedeno, može se zaključiti da postoji adekvatan pristup praćenju i proceni sistema izvršenja u Republici Srbiji. Zbog toga je od svih prethodno analiziranih merila, **jedino navedeno merilo u potpunosti realizovano u prethodnom periodu.** Međutim, postojanje takvog pristupa predstavlja kontinuiranu aktivnost nadležnih institucija i tela.
- ⇒ 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 smernicama CEPEJ-a) kako bi se omogućilo praćenje prosečnog trajanja sudskih postupaka. U prethodnom periodu izrađena je Strategija razvoja IKT sistema u pravosuđu sa akcionim planom i dostavljena nadležnom ministarstvu na usaglašavanje. Strategija bi trebalo da bude

usvojena do kraja godine, te zbog toga se može zaključiti da je **ovo merilo delimično realizovano u prethodnom periodu.**

- ⇒ Realizacija merila koje 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. Od uspostavljanja obaveznog poštovanja sudske prakse prilikom donošenja odluka od strane sudija se u međuvremenu odustalo, dok su uslovi za elektronsku dodelu predmeta uspostavljeni na nivou sudova. Međutim, kada su u pitanju javna tužilaštva, za to još uvek ne postoje uslovi. Isto tako potrebno je unaprediti sistem automatizovane razmene podataka. **Ovo merilo je delimično realizovano u prethodnom periodu.**
- ⇒ Unapređenje baze sudskih odluka i kapaciteta i efikasnosti odeljenja sudske prakse u Vrhovnom kasacionom sudu treba da bude kontinuirana aktivnost. U okviru četvrtog kvartala 2021. godine trebalo je 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. Baza sudskih odluka je unapređena u prethodnom periodu i njoj je omogućen nesmetan pristup kako od strane sudova, tako i od strane javnih tužilaštava. Međutim potrebno je razviti internu bazu podataka za tužilačku praksu i povezati tu bazu sa ostalim bazama, tako da se može zaključiti da je navedeno merilo **delimično realizovano u posmatranom periodu.**

Autor i izdavač:
Udruženje javnih tužilaca
i zamenika javnih tužilaca Srbije

Novembar 2021.

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 DRUSTVO ZA
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI



BOŠ
BEOGRADSKA
OTVORENA
ŠKOLA



Švedska
Sverige