



УДРУЖЕЊЕ ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА  
И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ

CIVILNO DRUŠTVO ZA  
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA  
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI

Švedska  
Sverige

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



2022.



# **Treći tehnički izveštaj o napretku u oblasti reforme pravosuđa – reforma javnog tužilaštva**

UDRUŽENJE JAVNIH TUŽILACA  
I ZAMENIKA JAVNIH TUŽILACA SRBIJE

Oktobar 2022.

# Treći tehnički izveštaj o napretku u oblasti reforme pravosuđa – reforma javnog tužilaštva

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

PREGLED.....	1
NEZAVISNOST PRAVOSUĐA .....	1
VREDNOVANJE RADA .....	3
POLOŽAJ PRAVOSUDNIH SAVETA.....	4
SLUČAJNA RASPODELA PREDMETA .....	5
SPREČAVANJE SUKOBA INTERESA .....	6
DISCIPLINSKA ODGOVORNOST .....	6
STRUČNO USAVRŠAVANJE .....	6
PRAVOSUDNA MREŽA .....	7
SMANJENJE BROJA STARIH PREDMETA .....	7
E-PRAVOSUĐE .....	8
UJEDNAČAVANJE SUDSKE PRAKSE .....	9
TEHNIČKI IZVEŠTAJ O NAPRETKU U OBLASTI REFORME PRAVOSUĐA – REFORMA JAVNOG TUŽILAŠTVA.....	10
1. CILJ IZRADE TEHNIČKOG IZVEŠTAJA .....	10
2. METODOLOGIJA IZRADE TEHNIČKOG IZVEŠTAJA.....	10
3. OSTVARENOST PRELAZNIH MERILA .....	11



---

# PREGLED

---

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 se prati napredak. Zaključci u trećem Tehničkom izveštaju zasnovani su ne samo na analizi nivoa usklađenosti normativnih akata sa uslovima definisanim prelaznim merilima u postupku pridruživanja Evropskoj uniji (EU), već i na analizi dostupnih podataka o aktivnostima koje su realizovane u praksi, kao i na osnovu godišnjih izveštaja relevantnih nacionalnih institucija.

Period od novembra 2021. godine do oktobra 2022. godine obeležile su aktivnosti usmerene na izmenu Ustava Republike Srbije u delu koji se odnosi na pravosuđe, kao i na pripremu seta pravosudnih zakona usklađenih sa amandmanima na Ustav, kako bi se položaj pravosuđa usaglasio sa zahtevima procesa pridruživanja EU. Izmenama Ustava Srbije iz februara 2022, a nakon toga i usvajanjem zakona usklađenih sa novim uređenjem, koje se očekuje u prvoj polovini 2023. godini, trebalo bi da se unapredi nezavisnost, nepristrasnost, odgovornost i profesionalnost pravosuđa. Udruženje tužilaca imalo je aktivnu ulogu i u procesu izmene Ustava i u procesu izrade radnih tekstova tužilačkih zakona (radnog teksta Zakona o javnom tužilaštvu i radnog teksta Zakona o Visokom savetu tužilaštva). Međutim, proces usvajanja tužilačkih zakona nije završen u periodu koji obuhvata ovaj izveštaj, što ograničava mogućnost davanja konačnih ocena.

## 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> Venecijanska komisija, Konsultativno veće evropskih tužilaca i Evropska komisija u svojim izveštajima izneli su zabrinutost što prilikom izrade nacrtu konsultacije sa nevladinim sektorom i delom stručne javnosti nisu protekle u konstruktivnoj i prijateljskoj atmosferi.<sup>3</sup> Veliki broj njihovih preporuka od ključnog značaja za nezavisnost i samostalnost pravosuđa nije uzet

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Venice Commission Opinion on the Draft Amendments to the Constitutional Provisions on the Judiciary, adopted by the Venice Commission at its 115<sup>th</sup> 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).

<sup>3</sup> 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](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf), str. 16.

u obzir prilikom izmene prvih nacrtu amandmana. Ceo proces izmene Ustava bio je obustavljen više od dve godine.

Imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije iz 2007. i 2018. godine 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. godine<sup>4</sup>. Tekst je na Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine usvojen 21. septembra 2021. godine i upućen Venecijanskoj komisiji na mišljenje, koja se izjasnila o tekstu 18. oktobra 2021. godine. 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 nacrtu amandmana u skladu sa ranijim preporukama Venecijanske komisije. Ovo se npr. odnosi na uvođenje principa stalnosti sudijske funkcije i funkcionalnog imuniteta i ukidanje probnog rada za sudije i tužioce. Međutim za određena pitanja je dala preporuke za izmenu.<sup>5</sup> Nakon izmena teksta amandmana na Ustav, Venecijanska komisija je usvojila drugo, hitno mišljenje 13. decembra 2021. godine, čime je okončan proces usklađivanja teksta sa evropskim standardima. Iako je dala pozitivno mišljenje Venecijanska komisija je ponovila preporuke koje nisu ispunjene, kao što su isključivanje iz sastava Visokog saveta tužilaca ministra pravde i Republičkog javnog tužioca, izmenu mehanizma izbora istaknutih pravnika u slučaju nepostojanja kvoruma u Narodnoj skupštini, prenos budžetskih nadležnosti na Savete, itd.

Građani su se pozitivno izjasnili na referendumu o tekstu Ustavnih amandmana. Nakon proglašenja akta u Skupštini u februaru 2022. godine trebalo bi izmeniti i zakone i podzakonske akte kojima od značaja za unapređenje nezavisnosti pravosuđa.

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 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.

### **Amandmani na Ustav Republike Srbije su u većoj meri usaglašeni sa evropskim standardima.**

---

<sup>4</sup> 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>.

<sup>5</sup> 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 128<sup>th</sup> 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)

## Vrednovanje rada

U Republici Srbiji je uspostavljen sistem vrednovanja sudija i tužilaca, ali on 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 složenosti predmeta, kao i drugih kriterijuma od značaja za ocenu stručnosti i profesionalnosti 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 zamenicima javnih tužilaca i sudijama u postupku ocenjivanja kako bi na taj način doprineli sopstvenom ocenjivanju.<sup>6</sup>

Izmenama i dopunama Poslovnika o radu Etičkog odbora Državnog veća tužilaca iz 2021. godine prvi put je članom 3a\* uveden institut Poverljivog savetnika.<sup>7</sup> Prema toj odredbi, pre obraćanja Etičkom odboru javni tužilac ili zamjenik 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.

<sup>6</sup> 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>

<sup>7</sup> Odluka o izmenama i dopuna Poslovnika o radu Etičkog odbora Državnog veća javnih tužilaca, "Službeni glasnik RS", broj 69/2021.



**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.**

## **Položaj pravosudnih saveta**

Iako je Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca (Visokom savetu tužilaštva) garantovana samostalnost, odnosno nezavisnost ustavnim odredbama i zakonima kojima se uređuje njihova nadležnost, stepen samostalnosti i nezavisnosti zavisi od unutrašnje hijerarhije i slobode nosilaca sudske, odnosno tužilačke funkcije da samostalno donose odluke u Savetima. Izmenama Ustava iz 2022. godine Saveti nisu dobili punu budžetsku nadležnost, već je ona podeljena sa Ministarstvom pravde.

Takođe, ostao je sporan sastav Visokog saveta tužilaštva. 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 sastavu Visokog saveta tužilaca ostaju ministar pravde i Republički javni tužilac (prema amandmanima na Ustav Vrhovni javni tužilac). Ovim rešenjem zadržava se mogućnost političkog uticaja na rad javnih tužilaca. Imajući u vidu izraženo hijerarhijsko ustrojstvo javnog tužilaštva postoji mogućnost posrednog i neposrednog uticaja Vrhovnog javnog tužioca na odlučivanje hijerarhijski nižih članova Visokog saveta tužilaštva iz reda tužilaca. Ovde zakonodavac nije postupio prema preporuci Venecijanske komisije. Naime, 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 samostavnost Državnom veću tužilaca (prema nacrtu amandmana na Ustav Republike Srbije Visokom savetu sudstva).<sup>8</sup>

**Ustavnim amandmanima iz 2022. godine nije predviđeno prenošenje pune budžetske autonomije Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaštva, iako je u tački 111. Mišljenja Venecijanske komisije iz 2021. godine data preporuka da se prilikom izmene teksta izrađenih amandmana predvidi i budžetska autonomija Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaštva.<sup>9</sup> To predstavlja bitan preduslov nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa.**

Nacionalnim propisima je značajno unapređen pravni okvir kojim je postojećem 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

<sup>8</sup> 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)

<sup>9</sup> *Ibid.*

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.<sup>10</sup>

Zbog toga su tokom aprila 2021. godine Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca izmenili poslovnik 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.<sup>11</sup>

Tokom 2021. godine započeto je održavanje redovnih tromesečnih sastanaka predstavnika etičkih odbora Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca i Narodne Skupštine 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 se ne može meriti uticaj uvođenja ovih novina, odnosno nisu dale brze rezultate u vidu smanjenja neprimerenog uticaja na sudije i tužioce u praksi.<sup>12</sup>**

## 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, ali postoje odstupanja u njegovoj primeni. 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.

<sup>10</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 156/2020.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja EU za 2022. godinu, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022_en) str. 22 i 23.

Pitanje automatizovane dodele i ponderisanja 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

**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.** Planirano je da budu sprovedene nakon izmena zakona u oblasti pravosuđa, kako bi se uskladili sa Ustavom i kako bi se izbegla pravna nesigurnost i česte izmene propisa.

## 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 metodologiju za procenu učinka sprovedenih obuka i metodologiju za procenu potreba za

<sup>13</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 42/2021.

<sup>14</sup> 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).

budućim obukama na osnovu vrednovanja rada sudija i tužilaca. Zbog toga je od posebnog značaja saradnja Pravosudne akademije i Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca (Visokog saveta tužilaštva). Navedene metodologije bi trebale da sadrže jasne i transparentne kriterijume. U skladu sa tim zahtevom, one bi trebalo da budu objavljene na veb-stranicama Pravosudne akademije i pravosudnih saveta. Potrebno je da država u narednom peirodu pronade adekvatno rešenje za održivo i dugoročno finansiranje Pravosudne akademije.

**Amandmanima na Ustav 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.**

## Pravosudna mreža

Republika Srbija je tokom 2014. godine uspostavila novu pravosudnu mrežu. Međutim, i dalje postoje velike varijacije u prilivu predmeta po sudovima i javnim tužilaštvima i nejednako opterećenje nosilaca pravosudne funkcije. Ove razlike u opterećenju utiču na dužinu postupka i nejednak tretman građana.

Prilikom budućih optimizacija 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.

Vlada je u decembru 2021. usvojila Strategiju upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu i prateći Akcioni plan. Iako se očekivalo da se Strategijom na opšti način uredi i pitanja zaposlenja u pravosuđu, pitanja efektivne procene rezultata rada, utvrdi metodologija za utvrđivanje potrebnog broja sudija i tužilaca, kao i postojanje predvidljivog sistema na osnovu kojeg bi se karijera sudija i tužilaca razvijala isključivo na osnovu rezultata, to se nije dogodilo. Strategija u suštini predviđa pripremu i usvajanje posebnog zakona kojim će se zaposleni u pravosuđu izmestiti iz državno-službeničkog sistema, što bi trebalo da omogući povećanje plata i unapređenje položaja zaposlenih.

**Strategija ljudskih resursa jeste usvojena, ali ne sadrži elemente koji su potrebni kako bi ozbedila efikasno upravljanje ljudskim resursima.**

## 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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 ovog kriterijuma kao dodatnog kvalitativnog kriterijuma za napredovanje u radu. Značajno sredstvo za smanjenje broja predmeta i sudskih troškova jeste i korišćenje sredstava alternativnih rešavanja sporova. U Republici Srbiji su donete posebne mere u cilju podsticanja njene primene u praksi, a o 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.

U februaru 2022. usvojena je Strategija razvoja IKT u pravosuđu za period 2022-2027. godine i prateći Akcioni plan. Sprovođenje mera iz Strategije zahteva ne samo duži vremenski

---

<sup>15</sup> Revirirani Akcioni plan za Poglavlje 23, jul 2020, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>, str. 21. i 22.

<sup>16</sup> 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>.

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 očekuje se da bude u primeni od 2023. godine. U sudovima je 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 je potrebno obezbediti dovoljan broj zaposlenih i budžetska sredstva.

**Usvajanje IKT Strategije predstavlja pomak u odnosu na prethodni period i značajan korak ka uspostavljanju sveobuhvatnog sistema. Međutim, ostaje pitanje sprovođenja Strategije i resursa potrebnih za ostvarivanje rezultata.**

## 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 su preduzeti 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 povezivanje sa bazom o presudama Evropskog suda za ljudska prava, kao i da se proširi njihov obim. Evropska komisija je u svom izveštaju iz 2022. godine naglasila je da potrebno povezivanje baze i sa presudama Evropskog suda za ljudska prava.<sup>17</sup>

**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.**

---

<sup>17</sup> Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu, str. 24.



---

# 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, izveštaj je posvećen praćenju reformi u ovom segmentu pravosudnog sistema i Poglavlja 23 iz pregovora o pristupanju Evropskoj uniji. Izveštaj se priprema jednom godišnje i ovo predstavlja treći izveštaj koji prati promene koje su se desile nakon izrade i objavljivanja prethodnog u novembru 2021. 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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 Alternativnog izveštaja omogućavanje uvida u rezultate reforme javnog tužilaštva i stepen usklađenosti sa evropskim standardima.

## 2. Metodologija izrade tehničkog izveštaja

Kako bi se procenili efekti reforme pravosuđa u kontekstu evropski integracija i u trećem Tehničkom izveštaju zadržana je ista metodologija. Kako su promene u oblasti pravosuđa zahtevaju dosta vremena, da bi se izbegla ponavljanja i isti opis situacije, treći izveštaj je

---

<sup>18</sup> Tokom jula meseca 2020. godine Republika Srbija je izmenila Akcioni plan za poglavlje 23.

<sup>19</sup> Functional Review of the Prosecution System in Serbia, January 15, 2019.

sumarniji i fokusiran na ostvarenost prelaznih merila, odnosno promene koje su se u proteklih godinu dana dogodile. 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.

Od 2022. godine i državne institucije su počele da izveštavaju o ostvarenosti prelaznih merila u okviru Poglavlja 23, ali taj izveštaj nije javan, tako da ne možemo da uporedimo ocene iz Tehničkog izveštaja sa novim Izveštajem državnih institucija.

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

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

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

### **3. Ostvarenost prelaznih merila**

U ovom izveštaju analizirane su aktivnosti koje su preduzete od objavljivanja prethodnog izveštaja u novembru 2021. godine do oktobra 2022. godine. Iako je preduzet značajan broj koraka, oni nisu u velikoj meri doprineli izmeni opšteg nalaza, jer veliki broj prelaznih merila zavisi od izmena Ustava i normativnog okvira koji proizlazi iz Ustava. S obzirom na to da su amandmani na Ustav proglašeni u Narodnoj skupštini u februaru 2022. godine, a da je Ustavnim zakonom predviđeno da se relevantni zakoni usaglase sa Ustavom do marta

2023. godine, malo je efekata koje je moguće potvrditi i izmeriti. Imajući u vidu navedeno, broj realizovanih merila se samo malo povećao.

Od 13 prelaznih merila koja se odnose na ključne oblasti za reformu pravosuđa, a koja su bila predmet ove analize, **do sada je ostvareno tri merila**, od kojih se jedno tiče izmene propisa o izvršenju i obezbeđenju, drugo se tiče usvajanja Strategije ljudskih resursa u pravosuđu i treće se odnosi na sveobuhvatnu bazu sudske prakse.

Mora se imati u vidu da ispunjenje većine pojedinačnih merila uslovljava ispunjenje nekog drugog. Amandmani na Ustav Republike Srbije proglašeni su u Narodnoj skupštini u februaru 2022. godine, što je uticalo na odlaganje mnogih drugih aktivnosti koje su vezane za izmenu normativnog okvira. Izmene svih pravosudnih propisa, zakona i podzakonskih akata su čekale usvajanje amandmana i tek se u drugoj polovini 2022. godine pristupilo izmenama seta pravosudnih zakona, čije se usvajanje očekuje u prvom kvartalu 2023. godine.

Takođe, velika većina merila u sebi sadrži nekoliko elemenata, tako da je većina delimično usvojena. Na primer, iako su usvojeni amandmani na Ustav RS i prema mišljenju Venecijanske komisije u skladu sa evropskim standardima, još uvek nisu usvojeni pravosudni zakoni, tako da je merilo samo delimično usvojeno. Slična situacija je i kod drugih prelaznih merila, tako da je **od 13 merila, 8 delimično ispunjeno**.

⇒ **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.**

Akt o izmeni Ustava je proglašen u Narodnoj skupštini, 8. februara 2022. godine, nakon što je dobijena podrška građana za izmenu na referendumu u januaru 2022. godine. Izmene Ustava Republike Srbije u većoj meri su usaglašene sa evropskim standardima u odnosu na prethodne predloge amandmana o kojima se diskutovalo 2018. i 2019. godine. Kritike profesionalnih udruženja i civilnog društva, kao i mišljenja Konsultativnog veća evropskih tužilaca i Konsultativnog veća evropskih sudija iz 2018. i 2019. godine dovele su do zastoja u procesu, koji je ponovo pokrenut 2021. godine. Udruženje tužilaca i Društvo sudija su učestvovali u pripremi radnog teksta amandmana na Ustav o kojem se Venecijanska komisija dva puta izjašnjavala, prvi put u oktobru 2021. godine, a drugi put u decembru 2021. godine. Prema Mišljenju Venecijanske komisije izmene Ustava su u skladu sa evropskim standardima i trebalo bi da doprinesu jačanju nezavisnosti pravosuđa i javnog tužilaštva. Međutim, Venecijanska komisija je i u svom drugom Mišljenju iz decembra 2021. godine sugerisala srpskim vlastima da razmotre mogućnost dodatnog unapređenja u pogledu sastava Visokog saveta tužilaštva, uspostavljanja petočlane komisije u slučaju da Narodna skupština ne može da izabere istaknute pravnike kvalifikovanom većinom, prenošenja pune budžetske nadležnosti na Savete,

itd. Međutim, ovi dodatni komentari nisu prihvaćeni. Primena u praksi će pokazati u kojoj meri će ova rešenja uticati na samostalnost javnog tužilaštva.

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. Ovo pomeranje rokova je u velikoj meri uticalo na odlaganje velikog broja drugih aktivnosti koje utiču na druga prelazna merila, što je dovelo do zastoja u napretku, a posebno dela prelaznog merila koji se odnosi na usvajanje seta pravosudnih zakona koje je potrebno usuglasiti sa Ustavom.

**Prelazno merilo je ispunjeno u pogledu Ustava, ali i dalje neka rešenja omogućavaju uticaj na javno tužilaštvo. U pogledu pravosudnih zakona još uvek nije ostvareno, ali se očekuje da će biti u prvom kvartalu 2023. godine.**

⇒ **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 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 pravosudnih funkcija. Merila i kriterijumi bi trebali da budu transparentni i da se objavljuju na internet stranicama Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. 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. Međutim, usvajanje novih merila i kriterijuma pomeren je za kraj 2023. godine, jer se potrebno prvo da se donesu novi zakoni: Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o sudijama, Zakon o Visokom savetu sudstva i Zakon o Visokom savetu tužilaštva. Tek kad novi propisi budu usvojeni, Saveti će moći da pristupe izradi novih kriterijuma a zatim i njihovom usvajanju. **Merilo koje se tiče uspostavljanja adekvatnog sistema vrednovanja sudija i tužilaca samo je delimično sprovedeno u praksi.**

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

Ovo prelazno merilo je kompleksno i u sebi sadrži nekoliko elemenata, uključujući sopstveni budžet Saveta, ali i reagovanje u sklučaju neprimerenih uticaja.

Iako u Republici Srbiji Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca imaju svoje budžete 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, međutim Akcionim planom za sprovođenje Strategije razvoja pravosuđa, ovaj rok je pomeren na prvi kvartal 2023. 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, na koje je ukazano u Izveštaju Evropske komisije iz oktobra 2022. godine.

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. Na sajtu Državnog veća tužilaca ne objavljuju se informacije o radu Poverljivog savetnika, i tek kada bude objavljen izveštaj o radu Državnog veća tužilaca za 2022. godinu moći će da se utvrdi da li je ovaj institut doneo neke promene. Organizovane su u podršku Saveta Evrope promocije poverljivog savetovanja među tužiocima, ali za uspeh ovog instituta je najznačajnija ličnost poverljivog savetnika i da javni tužioci imaju poverenja u tu osobu.

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 komentaranja rada sudova i javnih tužilaca od strane narodnih poslanika. Tokom 2021. godine organizovani su i zajednički sastanci Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, Vlade i Narodne Skupštine 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 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.

U javnim tužilaštvima još uvek nije uspostavljena automatizovana dodela predmeta i postoji otpor da se uvede uz obrazloženje specifičnosti rada javnog tužilaštva. Izazov za uvođenje automatizovane dodele predmeta predstavljaju dežurstva u javnom tužilaštvu, ali dobro softversko rešenje bi moglo da uključi i taj elemenat u slučajnu dodelu predmeta.

Preduslov za sprovođenje merila 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. Međutim, taj rok je pomeren za prvi kvartal 2023. godine i tek nakon usvajanja novog seta zakona moguće je pristupi konkretnim merama. 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 tužilaštva. **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 potpunosti.**

⇒ **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.**

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 i obezbeđivanje redovne kontrole rada sudija i tužilaca od strane nezavisnog tela **delimično je ostvareno u praksi.** Aktom o izmeni Ustava iz 2022. godine unapređene su odredbe kojima se garantuje funkcionalni imunitet nosilaca pravosudnih funkcija. Međutim, ostaje da se vidi kako će biti operacionalizovani u praksi.

Kada je u pitanju sukob interes kod nosilaca pravosudnih funkcija, ta materija je podeljena između Agencije za sprečavanje korupcije i Saveta. Postoje razlike u tumačenju sukoba interesa između ovih institucija i to je potrebno prevazići i ujednačiti stavove. Jedno od rešenja bi bilo da isključivu nadležnost za odlučivanje o sukobu interesa imaju Saveti.

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



U Srbiji ne postoji efikasan disciplinski sistem sa svim garancijama pravičnog suđenja kao i efikasne primene sankcija. Zbog toga je do drugog kvartala 2022. godine neophodno izmeniti normativni okvir kojim se uređuju razlozi za prestanak sudijske i javnotužilačke 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 pokrenutim protiv sudija i tužilaca u kojima će biti sadržani i podaci o ishodu pokrenutih disciplinskih postupaka. Navedeno merilo još uvek nije usvojeno.

Može se očekivati da izmene budu usvojene tek nakon izmene pravosudnih zakona koje su planirane za prvi kvartal 2023. godine. Imajući u vidu dinamiku, ovo merilo najranije može biti ispunjeno krajem 2023. godine. **S obzirom na navedeno, može se zaključiti da ovo merilo nije realizovano u praksi.**

⇒ **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.**

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.**

⇒ **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.**

U Srbiji ne postoji sveobuhvatna procena mreže sudova i tužilaštava sa fokusom na troškove i dodeljena sredstva, efikasnost, radno opterećenje i pristup pravdi pre nego što se preduzmu dalji koraci u razvoju mreže sudova i tužilaštava.

Svetska banka je 2022. godine pripremila Funkcionalnu analizu pravosuđa, koja meri uticaj 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. Funkcionalna analiza pokazuje da i dalje postoji velika neujednačenost u opterećenju sudova i javnih tužilaštva. Međutim, potrebno je da pravosuđe preuzme rukovodeću ulogu i da redovno priprema slične analize koje će omogućiti efikasno upravljanje sistemom.

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. Analiza rada upravnog sudstva i procena uspostavljanja nove mreže je u fazi izrade. Formirana je radna grupa koja će pratiti proces izrade analize i usvojiti preporuke i mapu puta za uspostavljanje nove mreže upravnog sudstva.

Na osnovu svega iznetog, **navedeno merilo još uvek nije ispunjeno.**

⇒ **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.**

Vlada Republike Srbije je usvojila Strategiju ljudskih resursa u pravosuđu u decembru 2021. godine. Međutim, neka od pitanja koja je trebalo da budu uređena Startegijom nisu uključena već su prepuštena zakonima i podzakonskim aktima, kao što su 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 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.

**Navedeno merilo je realizovano u praksi, iako su mnogi elementi Strategije ostali nepotpuni, tako da je u narednom periodu potrebno izmeriti efekte primene Strategije.**

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

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

⇒ **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.**

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.

⇒ **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.**

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 januaru 2022.

godine usvojena je Strategija razvoja IKT sistema u pravosuđu sa akcionim planom koja, između ostalog, uređuje pitanje povezivanja različitih sistema u okviru pravosuđa.

U toku je proces izrade novih sistema za upravljanje predmetima u sudovima, javnim tužilaštvima i ustanovama za izvršenje zavodskih sankcija, kao i njihovo povezivanje sa relevantnim nacionalnim bazama. Novi automatizovani sistem za sudove i javna tužilaštva trebalo bi da bude u potpunosti funkcionalan do kraja 2024. godine, te zbog toga se može zaključiti da je **ovo merilo delimično realizovano 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.**

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 je ostvarena. 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 podatka. **Ovo merilo je realizovano u prethodnom periodu, ali je potrebno nastaviti sa daljim popunjavanjem baze i povezivanjem sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.**



UDRUŽENJE JAVNIH TUŽILACA  
I ZAMENIKA JAVNIH TUŽILACA SRBIJE

[uts.org.rs](http://uts.org.rs)