ŠESTI TEHNIČKI IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U REFORMI PRAVOSUĐA

REFORMA PRAVOSUĐA USPORENA



УДРУЖЕЊЕ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ

EUROPE ASAP

Švedska Sverige

SADRŽAJ

Ova publikacija je nastala u okviru projekta „Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji-Europe ASAP“ koji Udruženje tužilaca Srbije realizuje u partnerstvu sa Beogradskom otvorenom školom i uz podršku Švedske. Stavovi i mišljenja autora izneta u ovom izveštaju ne predstavljaju nužno stavove i mišljenja partnera i donatora.

REFORMA PRAVOSUĐA USPORENA 4

Merilo 1: nezavisnost pravosuđa
IZMENAMA ZAKONA NAPRAVLJEN KORAK UNAZAD 6

Merilo 2: vrednovanje rada
U IŠČEKIVANJU KONKRETNIH EFEKATA 7

Merilo 3: položaj pravosudnih saveta
BEZ STVARNE ZAŠTITE NEZAVISNOSTI 8

Merilo 4: slučajna raspodela predmeta
AUTOMATIZOVANA RASPODELA I DALJE NEDOSTIŽNA ZA TUŽIOCE 9

Merilo 5: sprečavanje sukoba interesa
NORME PRIMENITI U PRAKSI 10

Merilo 6: disciplinska odgovornost
SISTEM SA NEIZVESNIM REZULTATIMA 11

Merilo 7: stručno usavršavanje
POTPUNA REFORMA I DALJE NEIZVESNA 12

Merilo 8: pravosudna mreža
MREŽA SUDOVA BEZ PRETHODNE ANALIZE EFEKATA I TROŠKOVA 13

Merilo 9: upravljanje ljudskim resursima
STRATEGIJA BEZ VIDLJIVOG EFEKTA 14

Merilo 10: smanjenje broja starih predmeta
GOMILANJE STARIH PREDMETA UPRKOS MERAMA 15

Merilo 11: sistem izvršenja
PRAĆENJE SISTEMA POJAČAVA EFIKASNOST 16

Merilo 12: e-pravosuđe
DIGITALIZACIJA NA ČEKANJU 17

Merilo 13: ujednačavanje sudske prakse
SUDSKA PRAKSA SVE PRISTUPAČNIJA 18

ŠESTI TEHNIČKI IZVEŠTAJ O NAPRETKU
SRBIJE U REFORMI PRAVOSUĐA

REFORMA PRAVOSUĐA USPORENA

4

Od 13 prelaznih merila koja se odnose na ključne oblasti reforme pravosuđa Srbija je i dalje potpuno ispunila samo četiri, dok su ostala delomično ispunjena. Potpuno su ispunjena merila koja se odnose na sprečavanje sukoba interesa, propise o izvršenju, sveobuhvatnu bazu sudske prakse i strategiju upravljanja ljudskim resursima. Tehnički izveštaj Udruženja tužilaca Srbije za 2025/26 godinu, posvećen praćenju rezultata iz Poglavlja 23 koje se odnosi na reformu u oblasti pravosuđa, pokazao je da je u prethodnom periodu ostvaren ograničen napredak u reformi pravosuđa. To ukazuje da reformski proces još uvek nije završen i da ključni standardi Evropske unije nisu u potpunosti dostignuti.

U posmatranom periodu reforme su ostale na nivou normativnih promena, bez vidljivih efekata u praksi. Dodatni problem stvorile su i izmene zakona iz 2026. godine koje su oslabile ključne mehanizme nezavisnosti i otvorile prostor za neprimereni uticaj na sudije i tužioce. Ovakve izmene zakonodavstva dovele su do nazadovanja u odnosu na prethodno dostignute standarde, naročito kada je reč o samostalnosti javnog tužilaštva.

Ukupno gledano, reformski proces ostaje neujednačen i spor, a dalji napredak zavisiće pre svega od dosledne primene usvojenih rešenja, jačanja nezavisnosti pravosuđa i ubrzanja ključnih reformi koje su i dalje u zastoju.

MERILO 1

NEZAVISNOST PRAVOSUĐA

IZMENAMA ZAKONA NAPRAVLJEN KORAK UNAZAD

Kada je u pitanju nezavisnost pravosuđa može se reći da je prelazno merilo delimično ostvareno. Amandmani na Ustav kao i Zakoni o javnom tužilaštvu i Visokom savetu tužilaštva su u većoj meri usaglašeni sa evropskim standardima, ali neke od preporuka i dalje nisu ispunjene. U te preporuke spadaju isključivanje ministra pravde i Republičkog javnog tužioca iz sastava Visokog saveta tužilaca, izmena mehanizma izbora istaknutih pravnika u slučaju nepostojanja kvoruma u Narodnoj skupštini, prenos budžetskih nadležnosti na Savete, itd,

Pozitivni pomaci ogledaju se u jačanju formalnih garancija nezavisnosti pravosuđa i samostalnosti javnih tužilaca. Uvedeni su mehanizmi zaštite od neprimerenog uticaja u konkretnim predmetima, a normativni okvir iz 2023. godine ocenjen je kao značajan korak napred u usklađivanju sa evrop- skim standardima.

Međutim, izmene zakona iz 2026. godine oslabile su pojedine ključne mehanizme zaštite, posebno ukidanjem uloge Visokog saveta tužilaštva u odlučivanju o prigovorima tužilaca. Uz to, izostanak sveobuhvatnog konsultativnog procesa i činjenica da pojedini zakoni, poput Zakona o Pravosudnoj akademiji, još uvek nisu usvojeni, dodatno dovode u pitanje punu usklađenost sa standardima Evropske unije.

Merilo koje se odnosi na uspostavljanje adekvatnog sistema vrednovanja sudija i tužilaca samo je delomično ispunjeno. Iako su pravilnici usvojeni i normativni okvir postavljen, njihova puna primena i efekti tek se očekuju u narednim godinama.

Napredak je ostvaren uvođenjem formalnog sistema vrednovanja i proširenjem kriterijuma, uključujući veći broj kvalitativnih elemenata. Zakonski okvir iz 2023. predviđa pravednije i transparentnije ocenjivanje, kao i dodatne mehanizme poput obavezne obuke za tužioce, čime se unapređuje profesionalni razvoj i odgovornost u pravosuđu.

U praksi, sistem i dalje ima ozbiljna ograničenja. Kvantitativni kriterijumi i dalje dominiraju, dok su kvalitativni često nedovoljno precizni i ostavljaju prostor za diskreciono ocenjivanje. Dodatno, neujednačena raspodela predmeta i odložena primena pravilnika otežavaju objektivno vrednovanje, što može uticati na nezavisnost i pravičnost sistema napredovanja u pravosuđu.

MERILO 2

VREDNOVANJE RADA

U IŠČEKIVANJU KONKRETNIH EFEKATA



MERILO 3

POLOŽAJ PRAVOSUDNIH SAVETA

BEZ STVARNE ZAŠTITE NEZAVISNOSTI

U pogledu jačanja kapaciteta i nezavisnosti pravosudnih saveta, Srbija u proteklih godinu dana nije ostvarila napredak. Iako postoje formalne garancije samostalnosti i određeni institucionalni mehanizmi zaštite, praksa pokazuje da standardi Evropske unije još uvek nisu ispunjeni.

Evropska komisija i analiza Udruženja javnih tužilaca Srbije ukazuju da reakcije nadležnih institucija, pre svega Poverenika za samostalnost i Visokog saveta tužilaštva, često izostaju ili su nedovoljno proaktivne, uprkos javnim pritiscima i komentarima nosilaca političke vlasti o konkretnim predmetima. Dodatno, rad Visokog saveta tužilaštva bio je opterećen blokadama u procesu izbora javnih tužilaca i izboru članova Saveta, što je dodatno oslabilo efikasnost sistema i otvorilo pitanje otpornosti institucija na političke i proceduralne zastoje.

Sa druge strane i dalje su ostali ključni problemi. Budžetska autonomija nije potpuna, sastav Visokog saveta tužilaštva i dalje ne sprečava politički uticaj, a mehanizmi zaštite se u praksi primenjuju ograničeno. Uz to, evidentan je nedostatak kadrovskih i prostornih kapaciteta, dok politički pritisci i neprimereni javni komentari o radu pravosuđa i dalje nisu adekvatno sankcionisani.



MERILO 4

SLUČAJNA RASPODELA PREDMETA

AUTOMATIZOVANA RASPODELA I DALJE NEDOSTIŽNA ZA TUŽIOCE

Merilo koje se odnosi na automatizovanu i slučajnu dodelu predmeta nije ispunjeno u potpunosti. Iako je sistem uspostavljen u sudovima i postoji odgovarajući pravni okvir, i dalje izostaje njegova primena u javnim tužilaštvima.

Napredak postoji u normativnom i tehničkom smislu. Uspostavljen je pravni okvir za slučajnu raspodelu predmeta i nadzor nad tim procesom, a u sudovima već funkcioniše sistem automatizovane dodele. Dodatno, usvojeni su pravilnici koji treba da unaprede ujednačenu raspodelu i vrednovanje predmeta po složenosti.

Ključni problem postoji u javnim tužilaštvima, gde automatizovana dodela predmeta još nije uvedena. Nedostatak odgovarajućeg softverskog sistema, poput SAPO platforme, kao i otpori unutar sistema, otežavaju uspostavljanje pune slučajnosti u raspodeli. To ostavlja prostor za potencijalne nepravilnosti i utiče na poverenje u nezavisnost i pravičnost pravosuđa.

MERILO 5

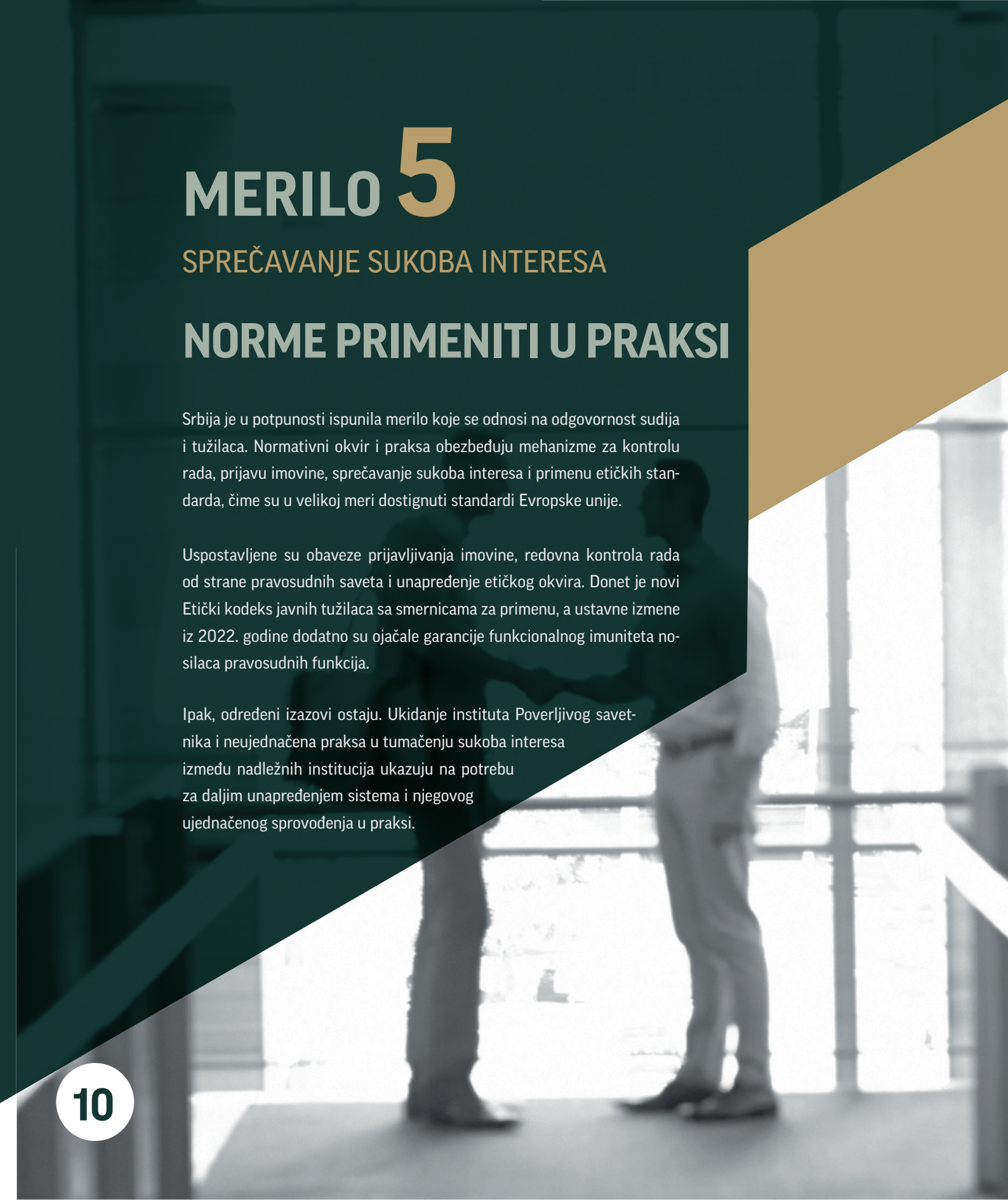
SPREČAVANJE SUKOBA INTERESA

NORME PRIMENITI U PRAKSI

Srbija je u potpunosti ispunila merilo koje se odnosi na odgovornost sudija i tužilaca. Normativni okvir i praksa obezbeđuju mehanizme za kontrolu rada, prijavu imovine, sprečavanje sukoba interesa i primenu etičkih standarda, čime su u velikoj meri dostignuti standardi Evropske unije.

Uspostavljene su obaveze prijavljivanja imovine, redovna kontrola rada od strane pravosudnih saveta i unapređenje etičkog okvira. Donet je novi Etički kodeks javnih tužilaca sa smernicama za primenu, a ustavne izmene iz 2022. godine dodatno su ojačale garancije funkcionalnog imuniteta nosilaca pravosudnih funkcija.

Ipak, određeni izazovi ostaju. Ukidanje instituta Poverljivog savetnika i neujednačena praksa u tumačenju sukoba interesa između nadležnih institucija ukazuju na potrebu za daljim unapređenjem sistema i njegovog ujednačenog sprovođenja u praksi.



Merilo koje se odnosi na uspostavljanje efikasnog disciplinskog sistema za sudije i tužioce samo je delimično ispunjeno. Iako je normativni okvir unapređen i usklađen sa standardima pravičnog suđenja, puna procena njegove efikasnosti još uvek nije moguća zbog kratkog perioda primene.

Napredak je ostvaren donošenjem novih zakona 2023. godine i podzakonskih akata tokom 2024. godine, kojima su precizirani disciplinski prekršaji, unapređene procedure i ojačane garancije prava na pravično suđenje i pravnog leka. Novi pravilnici imaju za cilj da otklone ranije nedostatke i obezbede jasniji i pravičniji disciplinski postupak.

Ključno pitanje ostaje primena u praksi. Potrebno je vreme da se oceni kako funkcionišu novi mehanizmi i da li disciplinski organi postupaju dosledno i efikasno, zbog čega se još uvek ne može govoriti o potpuno ostvarenom standardu.

MERILO 6

DISCIPLINSKA ODGOVORNOST

SISTEM SA NEIZVESNIM REZULTATIMA



MERILO 7

STRUČNO USAVRŠAVANJE

POTPUNA REFORMA I DALJE NEIZVESNA

Srbija je delimično ispunila merilo koje se odnosi na rad i razvoj Pravosudne akademije. Iako su uspostavljeni višegodišnji programi rada i osnovni mehanizmi za obuku i procenu, ključni elementi sistema još uvek nisu u potpunosti razvijeni niti primenjeni u praksi.

Poboljšanja se osete kroz usvajanje programa rada, unapređenje kapaciteta i uvođenje sistema obuke za sudije i tužioce. Pravosudna akademija ima važnu ulogu u profesionalizaciji pravosuđa, a novi prostorni kapaciteti i planirani razvoj programa dodatno doprinose njenom jačanju.

Iako je prešla u novu zgradu koja će omogućiti više prostora za obuke, ključni izazovi i dalje ostaju. Još uvek nije usvojen novi Zakon o Pravosudnoj akademiji, metodologije za procenu kvaliteta obuka nisu dovoljno razvijene, a pitanje stabilnog i dugoročnog finansiranja nije u potpunosti rešeno. Uz to, postoje i zabrinutosti u vezi sa transparentnošću izrade zakona i potencijalnim rizicima modela u kojem je Akademija jedini ulaz u pravosuđe.



MERILO 8

PRAVOSUDNA MREŽA

MREŽA SUDOVA BEZ PRETHODNE ANALIZE EFEKATA I TROŠKOVA

Merilo koje se odnosi na sveobuhvatnu procenu mreže sudova i tužilaštava još uvek nije potpuno ispunjeno. Iako su sprovedene određene promene, izostaje sistematski pristup zasnovan na podacima koji bi prethodio daljim reformama, što znači da standardi Evropske unije nisu u potpunosti dostignuti.

Postojeći okvir pokazuje određeni nivo, uključujući ranije uspostavljanje pravosudne mreže i dostupnost analiza poput funkcionalne analize Svetske banke. Takođe, prepoznata je potreba za unapređenjem upravljanja ljudskim resursima i planiranjem kapaciteta, što predstavlja važan osnov za buduće reforme.

Ključni problem ostaje to što se izmene pravosudne mreže i dalje donose bez adekvatnih prethodnih analiza troškova, opterećenja i pristupa pravdi. Neujednačeno opterećenje sudova i tužilaštava i dalje utiče na efikasnost i jednak pristup građana pravdi, dok kašnjenja u sprovođenju strateških dokumenata dodatno usporavaju reforme.

MERILO 9

UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

STRATEGIJA BEZ VIDLJIVOG EFEKTA

Srbija je formalno ispunila merilo koje se odnosi na usvajanje i primenu strategije ljudskih resursa u pravosuđu. Usvojena strategija predstavlja važan korak ka unapređenju efikasnosti i upravljanja sistemom, ali njeni stvarni efekti još uvek nisu u potpunosti vidljivi zbog kašnjenja u sprovođenju i nedovršenih ključnih elemenata.

Napredak se ogleda u postavljanju strateškog okvira za planiranje kadrova i unapređenje radnog opterećenja i efikasnosti pravosuđa. Usvajanjem Strategije 2021. godine prepoznata je potreba za sistemskim pristupom upravljanju ljudskim resursima i postavljen je osnov za dalji razvoj zakonodavnog okvira.

Međutim, značajan deo pitanja ostao je nerešen i prepušten budućim zakonima i podzakonskim aktima. Kašnjenje u donošenju Zakona o pravosudnoj administraciji i spor tempo sprovođenja Strategije dovode u pitanje njene konkretne domete i održivost reforme u praksi.

Merilo koje se odnosi na smanjenje broja nerešenih predmeta je delimično ispunjeno. Iako postoje programi i mere usmerene na rešavanje starih predmeta i unapređenje efikasnosti, rezultati u praksi i dalje izostaju, a ukupan broj nerešenih predmeta nastavlja da raste.

Pomak je vidljiv kroz donošenje nacionalnih programa za rešavanje starih predmeta i uvođenje mehanizama kao što su alternativno rešavanje sporova i pojednostavljeni krivični postupci. Ove mere imaju potencijal da doprinesu efikasnijem radu sudova i smanjenju troškova postupka.

Uprkos tim merama, broj starih predmeta značajno raste iz godine u godinu, dok se alternativni mehanizmi poput medijacije koriste u veoma ograničenoj meri. Dodatni izazovi uključuju neefikasnosti u izvršnim postupcima i nedovoljno korišćenje dostupnih instrumenata za ubrzanje postupaka, što ukazuje na potrebu za odlučnijim i sistemskim pristupom reformi.

MERILO 10

SMANJENJE BROJA STARIH PREDMETA

GOMILANJE STARIH PREDMETA UPRKOS MERAMA



MERILO 11

SISTEM IZVRŠENJA

PRAĆENJE SISTEMA POJAČAVA EFIKASNOST

Srbija je u potpunosti ispunila merilo koje se odnosi na unapređenje sistema izvršenja. Usvajanjem i primenom Zakona o izvršenju i obezbeđenju, kao i uvođenjem evidencije o izvršnim postupcima, uspostavljen je okvir koji je u skladu sa standardima Evropske unije.

Napredak je vidljiv u unapređenju normativnog okvira i uvođenju mehanizama za praćenje izvršnih postupaka, uključujući elektronske alate poput e-aukcija i elektronskih evidencija. Dodatno, unapređeni su pravilnici koji preciziraju način vođenja evidencije i izveštavanja, čime je povećana transparentnost i kontrola sistema.

Ipak, praćenje i unapređenje sistema izvršenja ostaje kontinuiran zadatak. Neophodno je redovno analizirati primenu propisa i dalje razvijati mehanizme nadzora kako bi se obezbedila puna efikasnost i održivost sistema u praksi.



MERILO 12

E - PRAVOSUĐE

DIGITALIZACIJA NA ČEKANJU

Merilo koje se odnosi na razvoj sistema e-pravosuđa samo je delimično ispunjeno, bez vidljivog napretka u prethodnih godinu dana. Iako postoji strateški okvir i planovi za digitalizaciju, ključni elementi sistema još uvek nisu uspostavljeni, a rokovi su više puta odlagani.

Usvajanje Strategije razvoja IKT u pravosuđu i uvođenje određenih digitalnih alata u sudovima, uključujući sisteme za raspodelu predmeta i statističko izveštavanje, predstavlja osnov za budući razvoj sveobuhvatnog sistema e-pravosuđa.

Centralni problem ostaje nepostojanje jedinstvenog i funkcionalnog sistema koji povezuje sudove i tužilaštva. Uvođenje ključnih platformi, poput sistema za upravljanje predmetima u tužilaštvima, kasni, a nedostatak resursa i koordinacije dodatno usporava reformu, zbog čega je i dalje neizvesno da li će sistem biti u potpunosti uspostavljen do kraja 2026. godine.

MERILO 13

UJEDNAČAVANJE SUDSKE PRAKSE

SUDSKA PRAKSA SVE PRISTUPAČNIJA

Srbija je ispunila merilo koje se odnosi na dostupnost i ujednačavanje sudske prakse. Uspostavljena je elektronska baza sudskih odluka i obezbeđen je širi pristup presudama, čime su u velikoj meri dostignuti standardi Evropske unije, uz potrebu za daljim unapređenjem sistema.

Napredak je vidljiv kroz kontinuirano proširenje baze sudske prakse, povezivanje sa drugim relevantnim bazama, uključujući praksu Evropskog suda za ljudska prava, i povećanje broja objavljenih odluka. Ovi koraci doprinose većoj transparentnosti, pravnoj sigurnosti i ujednačenijoj primeni prava.

Međutim, dalji razvoj je neophodan. Potrebno je unaprediti pretraživanje i redovno ažuriranje baza, ojačati ulogu Vrhovnog suda u ujednačavanju prakse i razmotriti primenu savremenih digitalnih alata, uključujući veštačku inteligenciju, kako bi se sistem učinio efikasnijim i dostupnijim.